



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

LOS DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA ALTERNANCIA: 2000 – 2006

Tesis que para obtener el grado de doctor en Sociología presenta

Jorge León Colín

Directora de Tesis: Dra. Esperanza Isabel Palma Cabrera

Febrero de 2011.

Reconocimientos

El resultado de la esta investigación doctoral ha sido posible a la atinada dirección de la Dra. Esperanza Isabel Palma Cabrera, el apoyo que la Dra. Palma me brindó fue sumamente importante en el aspecto teórico-metodológico. Sus observaciones fueron trascendentes en el sentido de ubicar la gobernabilidad legislativa ya que sus recomendaciones en torno de autores clave, como Michael Coppedge, me proporcionaron el camino para entender el eje de la gobernabilidad. No obstante, los errores que se presentan en este trabajo son exclusiva responsabilidad del autor.

Quiero reconocer la valiosa ayuda de la Dra. Laura Valencia Escamilla, debido a que su lectura escrupulosa me permitió establecer líneas de análisis de los actores con veto y su importancia en la gobernabilidad legislativa.

Las observaciones, comentarios y sugerencias puntuales del Dr. Miguel Armando López Leyva fueron de enorme contribución. Agradezco su lectura rigurosa.

Las sugerencias del Dr. Roberto Gutiérrez en torno del diseño institucional me permitieron enriquecer el resultado de la investigación. Gracias por su apoyo intelectual.

El impulso que recibí del Dr. Sergio Tamayo fue de vital importancia en la continuidad de mi investigación. Sus valiosos comentarios me permitieron discriminar varios aspectos de la gobernabilidad. ¡Gracias Sergio!

La Dra. Estela Serret me dio un soporte en el terreno metodológico. Agradezco el tiempo extra que dedicó en mi formación.

Doy gracias a la Dra. Marta Torres por el respaldo teórico que me brindó.

La Coordinación del doctorado en manos del Dr. Arturo Grunstein, mantuvo un apoyo constante para el buen término de la presente tesis.

La confección de mi trabajo de tesis fue posible gracias al apoyo, en recursos y tiempo, que recibí del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH).

La División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco me brindó toda la ayuda posible.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) hizo viable mi estancia en la UAM debido a la beca que me asignó.

Índice

Introducción.....	I
-------------------	---

Capítulo 1

Gobernabilidad y gobierno dividido.

La gobernabilidad.....	2
Actores con veto.....	10
Gobierno dividido.....	13
Pesos y contrapesos.....	16
Sistema de partidos.....	18

Capítulo 2.

El diseño institucional y la gobernabilidad en la relación ejecutivo-legislativo.

El arreglo institucional en la interacción ejecutivo-legislativo.....	36
Los factores políticos que inciden en el diseño institucional.....	47

Capítulo 3.

Gobernabilidad y gobierno dividido en la LVIII legislatura (2000-2003)

La gobernabilidad legislativa durante la LVIII legislatura (2000-2003).....	58
El letargo gubernamental.....	61
Cooperación ejecutivo-legislativo en la LVIII legislatura.....	69
La rehabilitación del legislativo: aprendiendo a legislar.....	72

Capítulo 4

El deterioro del optimismo hacia el gobierno de Fox y la crisis de gobernabilidad en la LIX legislatura

Breve escenario del desgaste del gobierno foxista.....	80
Del gobierno dividido al detrimento de la gobernabilidad.....	83
La disciplina legislativa a prueba.....	87
El frenesí de los diputados por legislar.....	95
El impacto de los datos en el análisis político.....	98
Conclusiones.....	100
Anexo 1.....	105
Anexo 2.....	129
Referencias.....	139

Introducción

A partir de 1997 en México se originó una secuencia de gobiernos divididos que hasta la fecha, 2010, siguen siendo motivo de estudio. El surgimiento del primer gobierno dividido tuvo como arranque la disminución del número de diputados, de 300 en 1994 a 239 en 1997, del entonces partido en el gobierno federal, el PRI. Ello le significó la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, es decir pasó de 60% a 48% del total de diputados. En contraparte el PAN, y el PRD, sumaron más diputados a sus bancadas; de 119 a 121 y de 71 a 125 respectivamente.

Una consecuencia importante de esta nueva composición plural en el legislativo fue la disminución de la probabilidad del Ejecutivo Federal de lograr un elevado éxito en la promoción de sus iniciativas. Es decir, a partir del surgimiento del gobierno dividido, el Presidente no contó con la fuerza parlamentaria suficiente para aprobar sus iniciativas y por ello, ambos, el entonces presidente Ernesto Zedillo y el PRI, enfrentaron la necesidad de negociar sus propuestas con los partidos de oposición en la Cámara de Diputados.

De hecho con la aparición del gobierno dividido en 1997 surgieron nuevos retos en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Ello de por sí complicó el proceso legislativo debido a que llegó a su fin la práctica priísta de aprobar, en su mayoría, las iniciativas presidenciales sin grandes inconvenientes. Este escenario tuvo un impacto relevante en la vida política de México, lo cual implicó un intenso debate acerca de las consecuencias que tal circunstancia podría traer para la gobernabilidad del país.

No se había abundado en la reflexión de lo que significaba para la situación política del país el surgimiento del gobierno dividido, cuando en el año 2000 los mexicanos experimentamos un nuevo acontecimiento político: la alternancia en la presidencia de la República. En efecto, esta rama de gobierno la ganó un partido distinto al que había gobernado durante poco más de setenta años, el PAN.

Estos acontecimientos de enorme relevancia política, gobierno dividido y alternancia en el ejecutivo federal, multiplicaron los retos para la gobernabilidad en una incipiente democracia como la mexicana. De forma impetuosa surgieron reflexiones académicas sobre el desafío más trascendente que podría suceder con un gobierno dividido en un presidencialismo con una alternancia muy esperada, pero con escenarios novedosos, estas reflexiones se centraron en el quiebre de la democracia derivado de la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En términos teóricos el abrevadero de la idea del quiebre de la democracia mexicana provino de Juan Linz (1990a), a su vez, se especuló sobre la parálisis gubernamental debido a una posible no aprobación del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados.

Nuestra investigación se centra en el desafío a la gobernabilidad en el ámbito legislativo que enfrentó Vicente Fox, en un contexto de alternancia con un gobierno dividido. Al escenario de mayoría opositora al ejecutivo, se sumó el de una pluralidad tripartita en la Cámara de Diputados y el de un partido, el PAN, sin experiencia de gobierno federal. Dividimos en dos el sexenio de Fox, 2000-2006, en función de las dos legislaturas, LVIII y LIX, que comprendió este periodo.

Los objetivos que se plantean en este estudio son los de analizar el origen del conflicto legislativo-ejecutivo y si éste se debió al diseño institucional o a la falta de voluntad política de negociar y cooperar por parte de los diferentes actores políticos. Además exploraremos los conflictos que se presentaron entre el legislativo y el ejecutivo entre los años 2000 a 2006 y analizaremos si se resolvió el conflicto o se acentuó. Para ello, consideraremos los diferentes actores, en esa medida abordaremos el conflicto entre actores y no de instituciones, esto es, lo fundamental en el análisis será la interacción entre los diversos actores: diputados, senadores, jefe del ejecutivo, la forma en que se asocian y se disocian.

Las variables independientes que consideraremos serán la interacción entre el titular de la presidencia de la República, los integrantes de las fracciones parlamentarias, la disciplina de los legisladores y la formación de coaliciones

legislativas. Con respecto a la variable dependiente mediremos grados de gobernabilidad legislativa a partir de la cantidad de iniciativas presidenciales aprobadas, rechazadas y congeladas¹, esto último de acuerdo al tamaño de las fracciones parlamentarias y su posición con respecto a las iniciativas del ejecutivo.

La base de datos que utilizamos es la que nos proporciona la Cámara de Diputados a través de su órgano de difusión la *Gaceta Parlamentaria* cuya consulta se dio en su sitio electrónico. Fundamentalmente recurrimos a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal durante las LVIII y LIX legislaturas. A partir de esta base de datos nos dimos a la tarea de hacer una clasificación del tratamiento que la Cámara de Diputados le dio a las iniciativas presidenciales: aprobadas, rechazadas y congeladas. Esto nos permitió elaborar algunos cuadros estadísticos, lo que nos mostró el porcentaje de éxito en la aprobación de las iniciativas de origen presidencial. Con la exploración de esta base de datos destacamos las iniciativas que los diversos actores, de acuerdo a su facultad constitucional, promovieron para su análisis y en su caso dictamen, y a su vez el estatus en que quedaron: aprobadas, rechazadas o congeladas. Los datos que se analizan corresponden a las LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) legislaturas.

En un sistema presidencial, como lo es el caso mexicano, es importante destacar la productividad legislativa del ejecutivo federal debido a que éste es un actor importante como autor de iniciativas de ley que inciden en el funcionamiento del Estado como de la vida nacional, como ejemplo está el proyecto de ingresos y egresos de la federación. Para mostrar la variación de la productividad legislativa del ejecutivo mostraremos cuadros comparativos entre las legislaturas mencionadas para indicar que el ejecutivo disminuyó su productividad legislativa en el periodo 2003-2006. Lo anterior lo relacionamos, por medio de cuadros también, con la disminución de la bancada panista y el aumento de la bancada perredista en la LIX legislatura.

¹ Se entiende por iniciativa congelada aquella que no pasó a dictamen o que teniendo un dictamen de alguna de las cámaras no concluyó su proceso de dictaminación por ambas cámaras. Es decir no fue aprobada o rechazada.

A su vez comparamos el número de iniciativas que se promovieron en la LVIII legislatura frente a las de la LIX legislatura, a partir de estos indicadores se observará un notorio empuje en la promoción de iniciativas de ley por parte de la Cámara de Diputados y, en el seno de ésta, de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PVEM y PRD.

Por otro lado, presentamos el número de iniciativas que el ejecutivo envió al poder legislativo en la LVIII legislatura (2000-2003). Para denotar el estatus de las iniciativas le asignamos, con el único propósito de distinguirlas, distintos números a éstas, así, fijamos el 10 a las iniciativas aprobadas, el 1 a las rechazadas y el 5 a las pendientes. El número total de iniciativas enviadas por el ejecutivo al legislativo fue de 61. En su clasificación, mostraremos en un cuadro que hubo dos grupos de iniciativas, que ubicamos con los números 8 y 40 en una secuencia que termina en el 61. Estas iniciativas, las que numeramos con el 8 y 40, conformaron un paquete de iniciativas, que como se mostrará en el cuadro respectivo, incluyeron iniciativas aprobadas, rechazadas y congeladas. En otro cuadro se anotarán las 36 iniciativas enviadas por el ejecutivo al legislativo en la LIX legislatura, (2003-2006) Entre ellas destacaremos las iniciativas que enumeramos con el 18 y el 19, éstas conformaron un paquete de iniciativas generadas por el ejecutivo, de las cuales sólo una fue aprobada por el legislativo

También presentaremos gráficos que indican las iniciativas aprobadas, rechazadas y congeladas de la LVIII legislatura y haremos el comparativo con las iniciativas de la LIX legislatura. Con estas representaciones expondremos evidencia acerca de la disminución de iniciativas tanto enviadas por el ejecutivo al legislativo como las aprobadas, es importante señalar que tomaremos como aspecto central de la gobernabilidad legislativa los porcentajes de productividad legislativa del ejecutivo, es decir la variación de las iniciativas aprobadas, rechazadas y congeladas entre las legislaturas LVIII y LIX (2000-2003 y 2003-2006). En otro gráfico se indicará que el número de iniciativas que envió el ejecutivo al legislativo en la LIX legislatura fue menor a las que se enviaron en la

LVIII legislatura. Aquí se evidenciara que la mayoría de las iniciativas quedaron congeladas.

En un gráfico más se señalará el porcentaje de descenso en la productividad de la LIX legislatura, el aumento del porcentaje de iniciativas rechazadas, así como el porcentaje de iniciativas que quedaron congeladas, todo lo anterior en comparación con la LVIII legislatura.

Las herramientas teóricas que nos ayudaron a entender la gobernabilidad legislativa provienen, en su mayoría, del Institucionalismo Sociológico. Así, términos como actores con veto (George Tsebelis, 1995) nos ayudaron a entender que la gobernabilidad legislativa se centra en la forma en que se procesa el conflicto. Este aspecto nos llevó a poner el acento en que la gobernabilidad legislativa en México, a partir de 1997, reside en la conflictividad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es decir en el nuevo escenario de gobierno dividido y de la alternancia en el año 2000. Sostenemos que, para el periodo 2000-2006, la gobernabilidad legislativa se centró más en los actores que en el diseño institucional².

Para el Institucionalismo Sociológico el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (Tsebelis, 1990) Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política (Tsebelis, 1990) Por lo tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de

² El diseño institucional con respecto a la integración, atribuciones y funcionamiento de las cámaras de senadores y diputados se ha venido modificando desde 1926. En algunas ocasiones para favorecer al ejecutivo y en otras para respaldar al legislativo. Sin embargo, no es hasta la integración plural del Congreso, 1997, que el diseño institucional tiene efectos relevantes, fundamentalmente en la relación de pesos y contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo. Con esto queremos decir que a pesar de la modificación del diseño institucional en los años anteriores de la integración plural de la Cámara de Diputados, no hubo conflictos relevantes entre el ejecutivo y el legislativo, éstos se fueron generando a partir de una mayor representación en la Cámara de Diputados, de las opciones ideológico-políticas que representan el PAN y el PRD. Más aun, estos actores políticos hicieron uso de las atribuciones que ya se le otorgaba en el diseño institucional a la Cámara de Diputados, para negociar con el PRI las iniciativas provenientes del ejecutivo cuando Ernesto Zedillo era presidente, esto a partir de 1997, mientras que en el 2000-2006, con Vicente Fox como presidente, las fracciones parlamentarias asumieron un mayor papel de negociación para aprobar o no las iniciativas que provenían del ejecutivo.

éstos. De ahí que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social.

Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también cambian a lo largo del tiempo. Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997)

Ello implica reconocer que los resultados de política no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que es una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales

Los actores también están caracterizados por la orientación de sus acciones, es decir, por determinadas percepciones y preferencias que pueden ser relativamente invariables o pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión. Esta orientación se pone de manifiesto ante el estímulo de un problema a resolver, lo cual cuestiona sobre la transformación o no del estado vigente de tal temática, las causas de ese problema, la valoración respecto a los cursos de acción posibles y los resultados probables. Para ello se parte de actores individuales y colectivos. Al actor se agrega un segundo elemento clave de este modelo explicativo: la constelación de actores. Este término se refiere no sólo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997)

Con respecto al tratamiento que le damos a la gobernabilidad legislativa es el que ubica al conflicto como el eje de la interacción entre el ejecutivo y el legislativo. En tal sentido Michael Coppedge, (1996) formula que la gobernabilidad de una democracia representativa de tipo presidencial depende, en forma importante, de la relación entre los actores que asumen la conducción

de las instituciones políticas. Situación que en México se puede apreciar a partir de la pluralidad con la que se han venido conformando, paulatinamente, nuestras cámaras legislativas, por lo que se ha propiciado una interacción a veces de negociación, a veces de desencuentro y en otras de abierto conflicto. Ello ha venido sucediendo no sólo en la interacción interna entre las fracciones parlamentarias sino, además, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El hecho de encontrar negociación, desencuentro o confrontación se debe a que el ejecutivo no cuenta con una mayoría de legisladores miembros de su mismo partido, mayoría que le permitiría al ejecutivo la aprobación, sin mayores dificultades, de sus iniciativas de ley.

Como es sabido, el fenómeno de gobierno dividido se presentó como consecuencia de la elección para diputados federales de la LVII legislatura (1997) Para entonces, la pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados llevó a importantes discrepancias entre el legislativo y el ejecutivo; No obstante, estos desacuerdos persistieron durante las legislaturas LVIII y LIX, periodo gubernamental de Vicente Fox (2000-2006) Con este tipo de interacciones de acuerdos y desacuerdos entre las fracciones parlamentarias, presenciamos una configuración institucional de pesos y contrapesos en la división de poderes.

Hemos decidido retomar el concepto de gobernabilidad de Coppedge porque nos permite ubicar la centralidad en la interacción del ejecutivo y el legislativo en el México de los últimos tres lustros, el conflicto. Sin embargo, no abordamos las tres esferas de la gobernabilidad planteadas por este autor, sino sólo aquella que nos permite el análisis de la interacción de conflictividad entre el ejecutivo y el legislativo, esto es, la gobernabilidad legislativa. Las otras dos esferas, la gobernabilidad ejecutiva y la gobernabilidad social no las abordamos, no porque no sean importantes, sino porque nuestro estudio sólo abarca la interacción entre el ejecutivo y el legislativo, específicamente entre los años 2000 a 2006.

Es de importancia señalar que diferentes corrientes teóricas han incidido en la formulación del concepto gobernabilidad, como el institucionalismo comparado, el neo-institucionalismo, la economía política positiva, el

institucionalismo histórico, y la teoría económica de la empresa. Esto ha contribuido a expandir la connotación con que se ha utilizado el término gobernabilidad y con ello, la diversidad de problemáticas que se abordan.

Explorando la literatura que hace uso del término, encontramos que empezó a utilizarse alrededor de los años setenta a partir de un encargo que la Comisión Trilateral³ le hizo a Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975) En el informe se planteó la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó a la década. Con ello se hacía una crítica al agotamiento del Estado de Bienestar.

Por otro lado, el término se utilizó para abordar la problemática de los países en transición de los regímenes autoritarios a la democracia. Autores como Guillermo O'Donnell (1979) y Adam Przeworski (1988) fueron centrales en estos estudios. La idea de gobernabilidad que se manejó por estos autores fue la de aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político.

Otra corriente que ha abordado el concepto de gobernabilidad han sido las agencias internacionales. Éstas lo han asumido como sinónimo de “governance” (o gobernanza – como recientemente han propuesto y han aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española, respectivamente). Los organismos internacionales que más han insistido en la utilización de esta manera el término han sido el Banco Mundial (BM) y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). Así, la gobernabilidad o gobernanza se refiere a: (1) el proceso y las reglas mediante

³ La Comisión Trilateral, surgió hacia 1973, agrupó a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna en los países desarrollados (EU, Europa y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina. Tomado de Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, IFE, México, 2001, p.17.

las cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. (Kauffman, Kraay y Labatón, 2000)

Una corriente más que confluye en el estudio de la gobernabilidad, es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante los noventa, apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de “governance” (o gobernanza), la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multiescala de actores gubernamentales y no gubernamentales. Esta literatura, aportó una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza a través de la obra de autoras como Renata Mayntz (2000), Adrienne Héritier (1999) o Fritz Scharpf (2000 y 2001) Esta corriente de pensamiento formuló que la toma de decisiones debería orientarse por: (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno, sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multiescala y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y escalas políticas diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias (Joan Oriol Prats, 2003)

Una tendencia más en el uso del concepto gobernabilidad la encontramos en Antonio Camou (2001) Este autor, retomando el informe de la Trilateral, se refiere al término en el sentido de encontrar graduaciones en la relación del nivel de equilibrio o discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. No hay gobiernos perfectos y cualquier gobierno tiende a disminuir las respuestas a las demandas sociales y no por ello cae en la ingobernabilidad. La disminución de respuestas es susceptible de tener variaciones, éstas pueden ser leves o graves, de igual forma puede mejorar la respuesta a las demandas, en tal sentido habrá un grado menor o mayor de gobernabilidad. Para Camou, es conveniente matizar y flexibilizar y no caer en la

gruesa dicotomía blanco/negro de gobernabilidad e ingobernabilidad. Así, nos recomienda establecer las siguientes graduaciones en la gobernabilidad, a saber: gobernabilidad “ideal”; gobernabilidad “normal”; déficit de gobernabilidad; crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad.

Particularmente queremos retomar algunos aspectos de las propuestas de Michael Coppedge en el sentido de la gobernabilidad legislativa poniendo el acento en el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y de Antonio Camou, en términos de la graduación de la gobernabilidad. Nos parece de importancia sustancial plantear que la gobernabilidad debe ir más allá de la dicotomía gobernabilidad-ingobernabilidad, como lo asume Camou. En tal sentido, nos dice este autor que los extremos polarizados, lo que hace pensar, es que la idea de gobernabilidad es una especie de gobierno perfecto, mientras que la idea de ingobernabilidad genera en la opinión pública un estado de desasosiego en el que se combinan oscuras imágenes de caos social y desorden intratable. Sin, embargo, todas las sociedades tienen, más o menos, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado. De ahí que plantear graduaciones nos permita proponer que los puntos extremos se entiendan como conceptos “límite” que se refieren a situaciones muy raras, mientras que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encontrará en los puntos intermedios, en la medida que designan situaciones-tipo más o menos habituales.

Si bien retomamos el sentido de la graduación de la gobernabilidad propuesta por Antonio Camou, no incorporamos la tipología que hace de ellas, sino que le damos un contenido distinto, en términos de productividad legislativa, es decir medimos de graduación de la gobernabilidad a partir de la cantidad de iniciativas de origen presidencial aprobadas, rechazadas o congeladas cuyo resultado se dará a partir del conflicto y su resolución o no en la interacción del ejecutivo y el legislativo, además de la probabilidad de la conformación de coaliciones legislativas.

Para nuestro estudio, el eje del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo radica en la promoción de iniciativas de ley por parte del presidente de la

República y la forma en que la Cámara de Diputados las procesa. Por ello, el porcentaje de aprobación de iniciativas presidenciales es el motivo por el cual se ponen en juego el sistema de partidos y la disciplina partidaria en seno del Poder Legislativo, la polarización ideológica⁴ de los actores con capacidad de veto como incentivo y la correlación entre los partidos de oposición y el partido del presidente de la República; a la vez de la probabilidad de conformar coaliciones legislativas. Estos son los elementos que le dan contenido a la tipología que proponemos para medir la gobernabilidad legislativa, la cual acompañamos de una escala de medición de la misma, en la que incluimos el origen de la iniciativa, el tema de discusión de las iniciativas y la respuesta del legislativo, obteniendo al final un índice de gobernabilidad legislativa.

Para comprender la forma en que la Cámara de Diputados dio respuesta a las iniciativas presentadas por el ejecutivo federal recurrimos a términos como disciplina partidaria y coaliciones legislativas. Dos aspectos que mediremos en función de las votaciones que tuvieron lugar a partir de la cantidad de iniciativas presidenciales aprobadas por los diputados, además de los acuerdos a los que llegaron los diferentes grupos parlamentarios. Para ello, elaboramos cuadros estadísticos en los que señalaremos de que forma se modificó, en términos sustanciales, el porcentaje de éxito de las iniciativas del ejecutivo. Así dependiendo de la graduación de la gobernabilidad, escala que construimos para este estudio, estaremos en posición de señalar qué tipo de gobernabilidad legislativa se generó, sostenemos que no hubo crisis de gobernabilidad, pero tampoco gobernabilidad normal, más bien en el periodo estudiado presenciamos déficit de gobernabilidad, lo anterior debido a la ausencia de coaliciones legislativas promovidas, tanto por el ejecutivo como por su partido, el PAN. Los datos que presentamos nos permitirán corroborar nuestras afirmaciones

El ambiente de la disputa o negociación entre los diversos actores por lograr el éxito de aprobar o rechazar una iniciativa del adversario político, tiene

⁴ La polarización puede ser un incentivo en la formación de coaliciones entre aquellos actores que tengan a un opositor común. En nuestro caso la polarización entre PAN y PRD se convierte en un incentivo para establecer una coalición de cualquiera de estos dos con el PRI, ello dependería del tema a discutir, el incentivo en términos económicos acercaría al PAN y al PRI, mientras el incentivo en temas sociales acercaría al PRD y al PRI.

que ver con el dominio mayoritario del espacio legislativo, ello está asociado a la disciplina partidaria. Elemento este último que obliga a construir “coaliciones parlamentarias” (Lujambio, 2001) con otros grupos parlamentarios para poder legislar. En este contexto, abordaremos un aspecto que se ha prestado a un importante debate. El de si el diseño institucional del presidencialismo mexicano es la causa de la difícil relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

A partir de la aparición de los gobiernos divididos en México se ha planteado la premisa de que el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se debe a la falta de adecuación del diseño institucional del régimen presidencial en el nuevo escenario de pluralidad, sobre todo en la Cámara de Diputados.

En este estudio formulamos que el diseño institucional que marca la relación entre los legisladores y el presidente de la República no ha cambiado, de fondo, desde que se insertó en la Constitución de 1917⁵. Es decir no hubo adecuaciones para que la relación entre el presidente y las cámaras legislativas tuvieran una relación de subordinación del legislativo hacia el ejecutivo. Sino que fueron los cambios de escenarios políticos a lo largo de los poco más de setenta años de gobiernos en manos del PNR-PRM-PRI.

Fueron las prácticas políticas las que permitieron que de facto los poderes judicial y legislativo se subordinaran al ejecutivo federal. Es decir, a partir de que los jueces, diputados y senadores le debían su posición al presidente, los

⁵ En un trabajo de Susana Thalía Pedroza se sostiene que hubo dos periodos de modificaciones al diseño institucional, uno que va de 1926 hasta 1977 y otro que va de 1977 a 1996. En el primero se dieron cambios que en momentos favorecieron al legislativo y otros que favorecieron al ejecutivo, sin embargo, en este periodo, 1926-1977, prevaleció un privilegio en exceso para el ejecutivo, que se combinó con aspectos políticos a favor del partido en el gobierno, PNR-PRM-PRI, de ahí que se le llamara presidencialismo. En el periodo 1977 a 1996, comienza a hacerse efectivo el equilibrio de poderes, a partir de algunos cambios en el diseño institucional, no obstante, el pluralismo político en la integración de la Cámara de Diputados fue el factor que permitió poner en práctica las atribuciones constitucionales a esta instancia legislativa para que el sistema recobrara su nominación de presidencial. Con todo esto queremos sostener que ha sido la integración de nuevos actores con veto al legislativo lo que ha permitido restarle poder al ejecutivo. Nos referimos a que fueron las reformas electorales del segundo periodo arriba mencionado las que permitieron la nueva composición en el legislativo y una vez con la incorporación de los nuevos actores se pusieron en práctica las atribuciones constitucionales de la Cámara de Diputados. Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, 2000.

primeros no ejercieron sus atribuciones constitucionales sino para regresarle el favor al titular del ejecutivo. Sin embargo, cuando esta mecánica política dejó de funcionar debido a que la fuente de poder no recayó en el presidente sino en los electores y surgió una importante cantidad de legisladores de partidos distintos al del presidente, y los jueces ya no le debían el puesto al presidente sino más bien fueron electos por los miembros del Poder Legislativo, en tal sentido, la relación de pesos y contrapesos prescrita en la Constitución empezó a cobrar su sentido original.

Jeffrey Weldon (2002) argumenta que la autoridad legal que la Constitución le había conferido al presidente de México era insuficiente para producir estabilidad y eficiencia, por lo que se hizo necesario incrementar la centralización del partido en el poder. Para ello, se aprovecharon las condiciones jurídico-políticas para ir construyendo el presidencialismo mexicano. Weldon enumera cuatro condiciones para el efecto: 1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso; 3) la disciplina en el interior del partido gobernante; y 4) un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. Si alguna de estas cuatro condiciones dejara de existir, entonces el equilibrio del presidencialismo comenzaría a quebrarse y si alguna de las tres últimas condiciones ya no se verificara, entonces el presidencialismo mexicano tendría sólo poderes constitucionales.

Como hemos verificado a lo largo de los últimos quince años, la aparición de los gobiernos divididos es una realidad tangible. Tenemos en la presidencia de la República un presidente que no controla a ninguna de las dos cámaras legislativas, su partido, el PAN, no ha contado ni con la mayoría simple en ninguna de las cámaras. En el sexenio de Vicente Fox, 2000-2006, no había un liderazgo de éste para con su partido y con respecto a la disciplina de los legisladores podemos decir que vino de más a menos en las dos legislaturas que le tocaron en su sexenio. Lo único que le quedó al entonces presidente Vicente Fox fueron las atribuciones constitucionales en su relación con los legisladores.

Con respecto a las atribuciones constitucionales del Congreso, éstas no han tenido cambio alguno desde 1997. Lo que hemos venido presenciando en la interacción ejecutivo-legislativo ha sido el empoderamiento de partidos políticos como el PAN y el PRD, mientras que el PRI ha encarnado un papel de oposición. El surgimiento de nuevos actores con veto ha generado un cambio en las relaciones políticas entre los tres poderes de la Unión, pero se ha acentuado en la interacción entre diputados y presidente de la República. Esto llevó a plantear que la “falta de entendimiento” entre los poderes ejecutivo y legislativo era un problema de diseño institucional y que ello podría derivar en un quiebre de la democracia como lo argumentara Juan Linz. Esta idea de posible quiebre en la democracia mexicana tuvo referentes empíricos de América del Sur, sin embargo, estudios como los de Anibal Pérez Liñan (2008) nos presentan nuevas perspectivas.

En tal sentido este autor nos dice que una crisis presidencial es aquella en el que el Congreso intenta remover al presidente de su cargo, el presidente intenta clausurar el Congreso, o uno de los dos poderes apoya un movimiento civil o militar en contra del otro. O también el Congreso suele participar en la caída de los presidentes, o bien tomando la iniciativa (como en los casos de juicio político) o bien en forma reactiva (legitimando un derrumbe generado por la movilización de otros actores). En estos casos, la intervención legislativa es importante para “encapsular” la crisis y darle una salida mínimamente legítima, lo que permite preservar el orden democrático. Sin embargo, no toda crisis presidencial concluye con la salida del presidente: a veces el presidente desmantela el Congreso (ilegalmente, como en Perú en 1992, o invocando una reforma constitucional, como en Venezuela en 1999 y Ecuador en 2008) y otras veces se logra una estabilización de la crisis que permite al presidente y a los legisladores concluir sus mandatos (como en Colombia en 1996).

En México no hemos presenciado una confrontación como la arriba descrita, ni el presidente ha intentado anular al Congreso, ni el Poder Legislativo ha promovido la destitución del presidente. Más bien, los desacuerdos entre legisladores y ejecutivo, entre los años 2000 a 2006, se desarrollaron dentro de

las canales institucionales. Lo más que sucedió fue el reclamo presidencial utilizando los medios de comunicación para manifestar su molestia porque los diputados no aprobaron algunas de sus iniciativas. Sin embargo, estas apariciones en los medios no fueron frecuentes y el ejecutivo entendió que tenía que llegar a acuerdos con los diputados por medio de negociaciones en el seno del Congreso, creando las condiciones para construir coaliciones legislativas que le permitieran tener mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas.

Para dar cuenta de la gobernabilidad legislativa en los gobiernos divididos, en el primer capítulo de esta investigación, abordaré las siguientes propuestas conceptuales: gobernabilidad, actores con veto, gobierno dividido, pesos y contrapesos y sistema de partidos.

Un aspecto central en la problemática de la gobernabilidad es el conflicto. De ahí que retome a Michael Coppedge para entender porque una democracia representativa de tipo presidencial depende en gran medida de la relación entre los actores que asumen la conducción de las instituciones políticas, sobre todo la interacción que se da entre el Ejecutivo y el Congreso.

Sólo los actores poderosos son capaces de crear disturbios al orden público, pues actores sin poder no pueden poner sus planes en marcha.

En este trabajo haré uso de lo que Coppedge denomina la gobernabilidad en la esfera legislativa pues sólo los países que disfrutan de la gobernabilidad legislativa, son los practican la cooperación.

Otra vertiente que utilizo es la concepción de gobernabilidad que nos propone Antonio Camou. De este autor retomaré sólo la idea de los grados de gobernabilidad, sin embargo, la escala de la graduación será distinta, por lo que formulo una tipología con indicadores distintos a los que expone Camou. Vinculado a este concepto está el de jugadores con veto.

Con lo anterior analizaré los resultados de la producción legislativa, los cuales dependen de las preferencias de los actores implicados en tal decisión, así como de las instancias de veto de las instituciones involucradas.

En este mismo capítulo, acompaño a mi propuesta de grados de gobernabilidad una escala para la medición de la gobernabilidad legislativa, la

cual nos permitiría registrar de forma empírica la graduación de este tipo de gobernabilidad.

Para el capítulo 2 expondré que el diseño institucional del presidencialismo mexicano no es el factor que puede llevar a una crisis de régimen. Acompañado por Scott Mainwaring y Andrés Chasquetti mostraré que los presidencialismos que presentan altos grados de fragmentación y de polarización son más proclives a la inestabilidad que aquellos que tienen sistemas de multipartidismo moderado.

Los presidentes electos en América Latina enfrentan grandes dificultades para formar y mantener coaliciones de gobierno, más aún en el ejercicio legislativo los partidos carecen de incentivos para cooperar con el presidente, por lo que se comportan en forma indisciplinada y, en los casos en que forman coaliciones, están sujetos a poderosos estímulos para abandonar el gobierno antes de finalizar el mandato de un presidente.

A esta apreciación de Mainwaring, se suma el análisis de Chasquetti quien sostiene que mientras mayor es la fragmentación partidaria menor es el contingente legislativo del presidente. Es por ello que una línea tendencial indica que a medida que crece el apoyo presidencial disminuye el número efectivo de partidos del sistema. Esto se da en el caso de los sistemas de multipartidismo moderado. Por lo que los presidentes que forman coaliciones son básicamente los que se encuentran en minoría en el congreso. En tal sentido, nuestra investigación encuentra que las coaliciones que se dan en México no son para formar gobierno, sino para aprobar iniciativas de ley provenientes del ejecutivo, son coaliciones legislativas *ad hoc*.

En el capítulo 3 daremos cuenta de la forma en que se dio la negociación en la Cámara de Diputados para la aprobación de las iniciativas del ejecutivo. Por lo que analizaremos la forma en que se organizó el sistema de partidos. Mostraremos cifras para afirmar que el sistema de partidos fue altamente estable, lo que permitió un trabajo de colaboración con el Poder Ejecutivo. El resultado de esta interacción fue la de una gobernabilidad legislativa con un grado deficitario, al menos con respecto a la LVIII legislatura. Así, la cooperación

y la negociación fueron los signos que marcaron a esta legislatura. No obstante, los siguientes tres años se generó un deterioro en las relaciones entre el gobierno de Vicente Fox con los partidos de oposición, PRI y PRD, a la vez de una disminución en la votación del PAN para conformar su fracción legislativa en la LIX legislatura. Por lo que en el capítulo 4 mostraré cómo la composición de la Cámara de Diputados complicó la ya difícil relación entre el ejecutivo y el legislativo. Y aunque el partido, de los tres más fuertes, que más aumentó su peso en esta legislatura, haya sido el PRD (83.01%) no fue el que mayor solidez mostró, sino que fue el PRI el partido el cual supo aprovechar los recursos a su disposición, en esa medida, el PRI fue el grupo más sólido.

Con menor fuerza del PAN en la Cámara de Diputados, el titular del ejecutivo debió de valorar no sólo la cantidad de iniciativas que le enviaba a este órgano legislador, también la trascendencia de sus iniciativas. Este deterioro en las relaciones del presidente de la República con los diputados derivó en una crisis de gobernabilidad legislativa, es decir, presenciamos la existencia de un reducido porcentaje de aprobación de leyes de origen presidencial.

Destaco también es este capítulo, el contraste con las conclusiones de María Amparo Casar y los resultados que arroja mi investigación. Para esta autora se refuta la tesis de que la pluralidad del Congreso se ha traducido en que la ausencia de mayorías para el partido del presidente ha llevado a la parálisis legislativa o a la ingobernabilidad. Sin embargo, desde mi propuesta de medición de la gobernabilidad considero que hay diferencias sustanciales con respecto a lo que sostiene Casar.

LOS DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA ALTERNANCIA: 2000 – 2006

Capítulo 1

Gobernabilidad y gobierno dividido

En este capítulo abordaré los componentes sustanciales que posibilitan la gobernabilidad democrática. Producto de la democratización del proceso de acceso al poder, en México surgió una nueva distribución de escaños en la Cámara de Diputados y con ello el fin de una etapa de gobiernos unificados, es decir, de ejecutivos con una mayoría de diputados del mismo partido, mayoría legislativa. En el escenario de la democratización, el surgimiento de los gobiernos divididos, en el que el ejecutivo no cuenta con la mayoría de diputados de su mismo partido, surge también un nuevo equilibrio de pesos y contrapesos cuya configuración dependerá en buena medida de la ordenación del sistema de partidos. En esta nueva relación de gobiernos divididos, los actores políticos pusieron en práctica sus atribuciones constitucionales, a la vez de adquirir por la vía de su peso político, capacidades de veto.

El hecho de contar con varios actores con veto dificultó la probabilidad de que el presidente de la República lograra tener una elevada tasa de éxito en sus iniciativas legislativas. En una atmósfera de negociación entre el ejecutivo y el legislativo, el sistema de partidos fue un componente medular. Por ello, el multipartidismo, cuyo eje fue encarnado por el PRI, el PAN y el PRD, no sólo animó a que la relación de pesos y contrapesos en la Cámara de Diputados, y de ésta frente al ejecutivo, se modificara; del mismo modo se perfiló la construcción de un nuevo equilibrio. Lo anterior no sólo afectó la configuración institucional, igualmente repercutió en la polarización del sistema de partidos y, por consecuencia, en la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo.

Para emprender la problemática arriba planteada abordaré, en derredor de la interacción ejecutivo-legislativo, las siguientes propuestas conceptuales: gobernabilidad, actores con veto, gobierno dividido, pesos y contrapesos y sistema de partidos.

La Gobernabilidad

Al concepto de gobernabilidad se le asocia frecuentemente con crisis institucionales. Etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Entendiendo así a la gobernabilidad, ésta no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser democrático o no (Coppedge, 1996). No obstante, aquí nos interesa abordar la gobernabilidad democrática.

En primer lugar es importante señalar que en una sociedad plural y democrática, el conflicto es una condición que siempre podrá estar presente, sin embargo, la forma de procesarlo por medios democráticos podrá abonar para que un régimen político logre sobreponerse a muchas de las crisis político-institucionales que puedan acontecerle.

Ubicar al conflicto como el eje central de la gobernabilidad me podrá permitir analizar de mejor manera la interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, quiero decir, a partir de que en nuestro país aparecen los gobiernos divididos (1997) tendrán lugar desacuerdos importantes entre estas dos ramas del gobierno. Y en contra de lo afirmado por Linz (1990a) se han encontrado, hasta el momento, los caminos institucionales para darle cauce a los acuerdos necesarios para ir afianzando el proceso de democratización que desde 1988 viene experimentando México.

Nos queremos servir de la forma en que Michael Coppedge ha conceptualizado la gobernabilidad. Este autor hace confluir los actores con veto y el conflicto para comprender la forma en que la interacción entre el ejecutivo y el legislativo tiene lugar en América Latina. Un aspecto medular de la gobernabilidad es el conflicto (Coppedge, 1996) y la gobernabilidad de una democracia representativa de tipo presidencial depende en gran medida de la relación entre los actores que asumen la conducción de las instituciones

políticas, sobre todo la interacción que se da entre el Ejecutivo y el Congreso (Colomer, 2003)

La gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas. Es esencial definir la gobernabilidad en términos de poder, porque sólo los actores poderosos son capaces de crear los disturbios al orden público. Actores sin poder, por radicales que sean, o extremistas o enojados o antisistémicos o fanáticos, no pueden poner sus planes en marcha (Coppedge, 1996). Gobernabilidad, entonces, sería el grado en el cual las relaciones entre estos actores estratégicos obedecen fórmulas que son estables y mutuamente aceptadas. Cuando resulta así, los conflictos se resuelven pacíficamente, los actores compiten según las reglas del juego y las interacciones construyen confianza. En resumen, reina la gobernabilidad democrática (Coppedge, 1994)

Los actores típicos, de acuerdo con Coppedge (1996), son: los empresarios, quienes dominan los factores de producción; los militares, quienes pueden emplear fuerza violenta; los partidos políticos, quienes pueden movilizar masas; los medios de comunicación, intelectuales y tecnócratas que pueden manipular ideas e información; la iglesia que posee autoridad moral; y los burócratas, quienes deben su poder a sus cargos públicos. Sin embargo, continúa Coppedge, muchos actores controlan más de un recurso. Por ejemplo, el poder de los sindicatos obreros se basa en sus masas organizadas tanto como en su control estratégico de una parte de la mano de obra. Los partidos políticos no solo se limitan a las masas organizadas cuando sus dirigentes ocupan cargos públicos, y sí gozan de autoridad moral por ser protagonistas de la democracia o defensores de principios ideológicos.

La cantidad de poder que se deriva de un recurso depende de la cantidad del recurso (y la variedad de recursos) que el actor controla. Pero sólo en parte: también depende de la capacidad de ese actor el utilizar sus recursos de forma eficiente. Esta capacidad es lo que Coppedge denomina “solidez”. Los grupos más sólidos en este sentido, están unidos alrededor de un proyecto político común, lo cual les permite actuar como un bloque sólido, y así maximizan el

poder derivado de sus recursos. El actor desorganizado, dividido, o carente de un proyecto coherente disipa su potencial. La importancia de la solidez, sin embargo, depende del recurso que dominan. En general, el poder político de un grupo está en función de sus recursos y su solidez.

Otro aspecto importante con el cual Coppedge elabora su concepto de gobernabilidad es la fórmula. Por fórmula se entiende cualquier regla que permita manejar los conflictos que surgen entre dos actores. Puede ser que no exista ninguna regla o fórmula, quizás porque un actor no reconoce la existencia legítima del otro, o porque cada actor está tratando activamente de eliminar o debilitar al otro. En tales casos la relación es un foco de ingobernabilidad.

Para completar la definición, en términos de la gobernabilidad democrática, se requiere que estas fórmulas sean “aceptadas” por los actores. Esto no significa que ambas partes miren la fórmula indicada con buenos ojos, o que la fórmula sea justa o equitativa. La gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con los otros actores; sólo requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla. Se comportarían así, sólo cuando existiese ese consenso ideal, pero también cuando los actores no *pudiesen* negociar una fórmula mejor para alcanzar sus intereses, y por consecuencia encontrar una alternativa sería desfavorable. Los actores pueden reaccionar a la fórmula con entusiasmo, indiferencia, resignación, o amargura, lo medular es que la obedezcan. Así, la gobernabilidad es compatible con el conflicto, debido a que es inevitable y normal en toda sociedad, pero, siempre y cuando, existan reglas aceptadas para manejarlo.

Coppedge (1996) establece diferenciaciones entre tres esferas de gobernabilidad: la ejecutiva, la legislativa y la social. La que nos interesa para nuestra investigación es la gobernabilidad legislativa. Sin embargo, enunciaré la gobernabilidad ejecutiva y la social, y posteriormente abordaré con más detalle la legislativa.

Una condición obligada para la gobernabilidad ejecutiva es la solidez interna de la burocracia, el gabinete, y las fuerzas armadas. Por eso se requiere una burocracia y una fuerza militar profesionales, eficaces, disciplinadas y

jerárquicas; y un gabinete unido, firme, y consistente en la aplicación de sus políticas. Y porque la consistencia es posible sólo cuando un gabinete propone medidas acertadas y sostenibles, un alto grado de capacidad técnica es muy importante para esta esfera de la gobernabilidad. La gobernabilidad ejecutiva será democrática cuando se asegure que la burocracia y las fuerzas armadas estén efectivamente sujetas al control de las autoridades civiles electas. También sería recomendable abrir espacios en la toma de decisiones a otros actores políticos. Además, cuando se formen coaliciones gobernantes, se garantice que todos los partidos miembros de la coalición tengan el derecho a contribuir, con sus criterios, al ejecutivo. En el caso de un gabinete de partido único que se pueda preservar, tanto la democracia como la gobernabilidad ejecutiva, mediante la concertación con actores por fuera del gabinete.

Con respecto a la gobernabilidad social, Coppedge apunta que sus metas generales son el respeto a la ley, la legitimidad, a nivel de la población, de las reglas del juego; un sentido de eficacia personal; la confianza en que habrá protección de los intereses fundamentales; la percepción de una ciudadanía común y suficientemente igualitaria; la identificación de los ciudadanos con la nación, y unos ciudadanos que se autogobiernan. Los medios genéricos esenciales para la gobernabilidad social democrática son, primero, el respeto a la ley y, segundo, un estado con presencia en todo el territorio nacional. Puede ser que este segundo medio parezca obvio, pero existen regiones en varios países donde el estado no tiene presencia, y es allí donde florece la guerrilla y el narcotráfico.

En relación con la gobernabilidad en la esfera legislativa, que es la que nos interesa, Coppedge apunta que en los países que disfrutan de la gobernabilidad legislativa, los que realizan la función legislativa practican la cooperación: se proponen todas las leyes necesarias, unas de las cuales se aprueban, otras se aprueban con enmiendas y las demás se rechazan o mueren olvidadas. Sin embargo, en esta esfera de la gobernabilidad lo que es realmente importante no es la cantidad de proyectos de ley o su tasa de aprobación, sino la normalidad del proceso legislativo. Ello significa que en una situación de

governabilidad legislativa hay consenso sobre las reglas del juego: ningún actor emplea tácticas que los otros actores considerarían ilegítimas. Por el contrario, entre los síntomas de la ingovernabilidad en esta esfera se cuentan: censura de ministros (cuando se percibe que hay de por medio un motivo político), abusos de poderes de decreto, inmovilismo gubernamental, plebiscitos sin fundamento constitucional, otros conflictos constitucionales, manipulación de los jueces, y en casos extremos, autogolpes o conspiraciones de parlamentarios con las fuerzas armadas.

Muchos de estos síntomas pueden categorizarse como aspectos de la pugna de poderes. No obstante, los medios genéricos para producir la gobernabilidad legislativa son: 1) un mecanismo institucional para evitar las pugnas de poderes, o resolverlas expeditamente cuando no se pueden evitar; 2) buenas relaciones entre el ejecutivo y el partido o partidos de la coalición gobernante, quizás posibilitadas por cierto grado de consenso; 3) sobre todo donde el consenso es inalcanzable, una mayoría gobernante; ó 4) un grado por lo menos razonable de disciplina partidista.

El dilema central de la gobernabilidad legislativa es que sin la *accountability* (la obligación de rendir cuentas) del ejecutivo no hay democracia; pero si hay demasiada *accountability* se perjudica la gobernabilidad. Este dilema tiende a resolverse en favor de menos *accountability* en los países de fuerte tradición presidencialista, porque es difícil justificar un papel importante para el parlamento.

Con todo, deben considerarse formas de tener un parlamento fuerte dentro del sistema presidencialista. Por una parte, es cuestión del diseño constitucional. Un parlamento fuerte necesita 1) el control del presupuesto; 2) la potestad de negarle al presidente poderes de excepción, aunque sea después de una decisión unilateral del presidente; 3) el poder de superar un veto presidencial, o la ausencia de un veto presidencial; 4) sesiones largas, con la autoridad de convocarse a sí mismo; 5) el poder de ratificar o censurar a ministros; 6) la posibilidad de reelección de parlamentarios; 7) un salario adecuado para hacer una carrera legislativa; 8) la provisión de oficinas y entorno

para los parlamentarios; y 9) apoyo técnico como biblioteca y servicios de investigación. Pero el parlamento poderoso que es necesario para una democracia más que delegativa (O'Donnell, 1994) crea el peligro de la pugna de poderes. Por eso se necesitan otros medios para evitarla o resolverla.

Aunque sería utópico esperar una sociedad consensual, dónde todo el mundo percibe y apoya el bien común, las sociedades reales sí difieren en sus niveles de consenso relativo. Obviamente un factor muy ventajoso para la gobernabilidad legislativa es la suerte de vivir en una sociedad relativamente consensual y poco polarizada, donde las disputas sobre las políticas a seguir sean más fáciles de resolver.

Hay conflictos serios de vez en cuando y por eso un requisito de suma importancia en todo gobierno presidencial es el apoyo efectivo de una mayoría de los parlamentarios. Las mayorías pueden ser de partido único o de coalición. En América Latina, durante el siglo XX, eran muy pocos los gobiernos democráticos que habían podido contar con una mayoría de un partido en ambas cámaras. Y si el gobierno de partido único fuera la única manera de conseguir una mayoría gobernante, la mayor parte de los países de la región estarían condenados a la ingobernabilidad legislativa crónica, porque es casi imposible crear un sistema de partidos menos fragmentado dentro de un marco democrático.

Entonces, cuando no existe ningún partido mayoritario hay que formar una coalición para asegurar un nivel adecuado de gobernabilidad legislativa. Se ha sugerido que las coaliciones son menos duraderas en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios porque las ventajas de ser miembro menor del gobierno son pocas cuando el presidente y su propio partido reciben todo el crédito por los éxitos del gobierno, y porque cuando se aproxima la elección presidencial se crea un incentivo poderoso para que el partido menor salga de la coalición para distanciarse del gobierno. Pero a veces no hay alternativa, hay que formar una coalición, sobretudo una coalición formal, aquella que proporciona ministerios entre todos los partidos de la coalición y han de perdurar por todo el mandato presidencial. Las coaliciones formales dan más

seguridad que los acuerdos de mayorías circunstanciales formadas sólo para conseguir la aprobación de algunas leyes.

Un factor más que afecta a la gobernabilidad legislativa es la solidez de los partidos políticos. Una mayoría nominal vale poco si los partidos componentes carecen de disciplina. Estos tres factores – el nivel de consenso, el tamaño de la coalición gobernante, y el grado de disciplina – se interrelacionan en una forma interesante: por más estrecha que sea la mayoría, más disciplina necesitan los partidos para producir el equivalente grado de gobernabilidad. Si hay poca disciplina, aún un partido dominante con 70 por ciento del congreso podría ser insuficiente para garantizar la aprobación de los proyectos del gobierno; si hay disciplina perfecta, el 50 por ciento mas uno sería suficiente y el 50 por ciento menos uno no bastaría.

Otra vertiente acerca de la gobernabilidad que me interesa abordar es la que nos propone Antonio Camou (2001). Este autor nos dice que es de lamentar que nos hayamos acostumbrado a ubicar la gobernabilidad en términos dicotómicos y en extremo polarizados, lo que hace pensar que hay una especie de “gobierno perfecto” al que se le pueden dirigir todo tipo de reclamos sin considerar los recursos o la factibilidad de las demandas; por otra parte, al primer asomo de dificultades o ante la emergencia de conflictos, no faltan voces alarmistas que hablan de ingobernabilidad, generando en la opinión pública un estado de desasosiego en el que se combinan oscuras imágenes de caos social y desorden intratable.

Para evitar lo anterior, nos dice Camou, es importante destacar que la determinación del nivel de equilibrio o discrepancia entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no es una cuestión abstracta o ahistórica, ni tampoco hay un nivel absoluto, valido para todas las sociedades y fijado de una vez y para siempre, que nos autorice a hablar de la existencia o ausencia de gobernabilidad. Más bien, todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y todas las sociedades tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado.

El hecho de que no podamos hablar de un nivel absoluto de gobernabilidad (o de ingobernabilidad) depende de dos factores claves. Por un lado, el nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no pueden estar separados de la percepción, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a determinada situación social, económica o política. Por otra parte, esa situación será calificada como aceptable o inaceptable por parte de actores con algún grado relevante de organización, y por tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación con el gobierno. De este modo, la percepción social y la organización de los diferentes actores son elementos relativos a una sociedad concreta, y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad.

Sobre la base de estas consideraciones, convendrá distinguir un conjunto de situaciones políticas ubicadas en un espectro continuo de grados de gobernabilidad. Los puntos extremos constituyen conceptos límite que se refieren a situaciones muy raras, e incluso virtualmente inéditas en la historia política, mientras que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encuentra en los puntos intermedios, en la medida en que designan situaciones-tipo más o menos habituales.

Los grados de gobernabilidad a los que Camou se refiere son los siguientes:

- Gobernabilidad ideal: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente neutralizados).
- Gobernabilidad normal: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad

política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

- Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios o anomalías, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etcétera.)
- Crisis de gobernabilidad: describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- Ingovernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Actores con veto

El concepto gobernabilidad se relaciona con el de actores con veto (*veto players*) de Tsebelis (1995). El concepto de jugadores con veto permite explorar el impacto que las diferentes instituciones políticas tienen sobre las políticas públicas. Los resultados de los distintos sistemas políticos, entendidos básicamente como producción legislativa, dependen de las preferencias de los actores implicados en la decisión, así como de las instituciones en las que interactúan. Para cambiar el *statu quo* legislativo es necesario el acuerdo de un determinado número de actores, individuales o colectivos, que varía de un sistema político a otro. Estos actores reciben el nombre de jugadores con veto y

pueden estar definidos tanto por la Constitución (por ejemplo el Presidente, el Senado, las Cámaras legislativas) como por el sistema político (por ejemplo los partidos integrantes de una coalición de gobierno en un país europeo). Cada sistema político tiene una configuración determinada de jugadores con veto, en función del número de dichos jugadores, de su distancia ideológica y de su cohesión interna.

Los actores con poder de veto son aquellos que dentro de la cadena de decisiones tienen la capacidad de bloquear o de exigir concesiones a cambio de su consentimiento. Sin embargo, hay una diferencia entre instancias y actores con poder de veto, y es que mientras las primeras se identifican con los actores institucionales con poder de veto, tales como los poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos facultados para bloquear una decisión, los segundos, los actores con poder de veto, son las personas (legisladores, presidente) u organizaciones (partidos y comités legislativos) que ocupan una instancia de veto (Laura Valencia, 2006).

Estas características afectan al conjunto potencial de acuerdos legislativos que pueden suplantarse al *statu quo*. La clave reside en el tamaño de ese conjunto potencial de actores con veto: cuando el conjunto de actores es pequeño, se hace muy difícil cambiar el *statu quo* y la consecuencia es una alta estabilidad de las políticas públicas. El conjunto de actores se hace pequeño o grande cuando hay pocos o muchos jugadores con veto, cuando la distancia ideológica entre los jugadores es reducida o significativa, o bien cuando los jugadores con veto presentan un bajo o elevado nivel de cohesión interna.

Carmen Innerarity (2002) nos explica que para Tsebelis, conocer el número de jugadores con veto, las preferencias de los mismos —así como su cohesión interna, en caso de ser actores colectivos— y la posición del *statu quo* legislativo, hace posible predecir el grado de estabilidad que tendrán las políticas en un determinado contexto político. El grado de estabilidad de las políticas públicas adquiere gran relevancia para Tsebelis y es el factor esencial para entender determinadas características estructurales de un sistema político. En primer lugar, si nos encontramos en un régimen parlamentario, la elevada

estabilidad de las políticas por la incapacidad de los actores políticos para superar el *statu quo*, puede conducir a la dimisión y sustitución del gobierno en momentos en los que es necesario adoptar políticas importantes. La misma situación puede darse en un régimen presidencial —en el que en principio no es posible derrocar parlamentariamente al ejecutivo— ello implicaría la caída de un régimen legalmente constituido y su sustitución, por ejemplo, por una dictadura.

El abrevadero analítico de la teoría de los *veto players* es del institucionalismo sociológico que, a su vez, proviene del nuevo institucionalismo (Powell y Dimaggio, 1991). Esta corriente de pensamiento, en cualquiera de sus variantes, está preocupada, fundamentalmente, de argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. Sin embargo, cada uno de los diferentes aportes tiene implícito presupuestos diferentes acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado político.

Hay una considerable variedad de enfoques dentro del institucionalismo de la elección racional. Los principales autores de esta corriente se centran en el agente y conciben a las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses.

El comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente. Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política (Tsebelis, 2006) Por lo tanto, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de éstos. De ahí que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social. Las reglas se asumen como formales justamente para distinguirlas de las normas o costumbres (Tsebelis, 2006).

Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes

opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997). Ello implica reconocer que los resultados de política no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que es una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales; para Scharpf, (1997) los actores responden de manera diferente a amenazas externas, coacciones, y oportunidades porque ellos pueden diferenciarse en sus percepciones intrínsecas y preferencias, pero también porque sus percepciones y preferencias están conformadas por el ajuste específico institucional dentro del cual ellos actúan recíprocamente.

Los actores también están caracterizados por la orientación de sus acciones, es decir, por determinadas percepciones y preferencias que pueden ser relativamente invariables o pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión. Esta orientación se pone de manifiesto ante el estímulo de un problema a resolver, lo cual cuestiona sobre la transformación o no del estado vigente de tal temática, las causas de ese problema, la valoración respecto a los cursos de acción posibles y los resultados probables. Para ello se parte de actores individuales y colectivos.

Al actor se agrega un segundo elemento clave de este modelo explicativo: la constelación de actores. Este término se refiere no sólo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997).

Gobierno dividido

La pluralidad con la que se han venido conformando paulatinamente nuestras cámaras legislativas ha propiciado interacciones de negociación, de desencuentro o de abierto conflicto. Ello ha venido sucediendo no sólo en la

interacción interna entre las fracciones parlamentarias sino, además, entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. El hecho de encontrar negociación o confrontación en cualquiera de los dos sentidos mencionados, se debe a que el ejecutivo no cuenta con una mayoría de legisladores miembros de su mismo partido, mayoría que le permitiría al ejecutivo la aprobación, sin mayores dificultades, de sus iniciativas de ley. A la falta de mayoría de legisladores del mismo partido que el del presidente de la República, se le denomina gobierno dividido (Lujambio, 1997).

Se ha insistido que el gobierno dividido dificulta la toma de decisiones y promueve el conflicto entre instituciones y una posible consecuencia del conflicto puede ser la parálisis gubernamental. Se asocia la rigidez del presidencialismo a una solución no democrática del conflicto. Autores como Linz (1990a) hacen un análisis desde la anterior perspectiva. Los argumentos de mayor importancia son: constantes periodos de parálisis por la falta de entendimiento entre el ejecutivo y el legislativo, y la rigidez del periodo de gobierno presidencial.

La legislatura no puede ser disuelta por el ejecutivo, y aquella no puede pedirle a éste que renuncie, pues no le puede nombrar un sucesor. En consecuencia, cuando surge entre ambos poderes una diferencia de opinión, el poder legislativo se vería obligado a entrar en combate con el poder ejecutivo, y es muy probable que tal lucha se prolongue hasta la conclusión de los mandatos. Al poder ejecutivo, el gran centro del poder, no se le puede remover de su cargo, en ningún caso se le puede cambiar. El ejecutivo ha sido electo para un determinado periodo, y ha de permanecer en el cargo a lo largo de todo él. También se tiene un Congreso electo para un determinado periodo que no puede ser prolongado ni recortado: todos los arreglos institucionales establecen *ex ante* unos plazos. No hay aquí elemento alguno de elasticidad y todo está rígido especificado y fechado.

La parálisis gubernamental puede ocurrir debido a que tanto el presidente como la legislatura alegan legitimidad democrática pues ambos son elegidos popularmente, pero el presidente y la mayoría de la legislatura pueden pertenecer a diferentes partidos políticos o pueden tener inclinaciones diferentes

aunque pertenezcan al mismo partido. La rigidez, inherente en el presidencialismo, está en que el presidente es elegido por periodos fijos que no pueden ser ampliados debido a esta limitación, y que no pueden ser reducidos incluso cuando el presidente dé muestras de incapacidad, se enferme seriamente o sea acosado por escándalos de diferente naturaleza.

Un debate central en la línea de los gobiernos divididos es cómo garantizar la gobernabilidad. En su mayoría, América Latina experimenta, como parte de su normalidad cotidiana, una división de poderes con gobiernos sin mayorías. Existe *gobierno sin mayorías parlamentarias* cuando el partido o coalición del presidente no tiene el control mayoritario de escaños en el congreso, y, ante una presencia significativa de fuerzas de oposición, el conflicto deviene de tener los dos bloques, intereses distintos, por lo que se ponen en riesgo las decisiones eficientes para determinar las políticas de gobierno (Margarita Jiménez Badillo, 2007)

Un presidente puede tropezar con el legislativo, y ello sucede con frecuencia. La tendencia natural de los miembros de la legislatura es la de sobresalir y destacar. Quieren satisfacer una ambición, ya sea plausible o censurable; quieren favorecer las medidas que ellos juzgan idóneas para el bien público y quieren que sea percibida su presencia. Todo ello los coloca urgentemente en contra del ejecutivo. Si otros cooperan con sus causas, ellos cooperan con las de otros, pero imponen sus opiniones si encuentran trabas. El sistema presidencial suscita el espíritu antagónico del poder legislativo.

Para los críticos del presidencialismo, muchas de las democracias latinoamericanas distan de estabilidad ya que están minadas por una serie de conflictos entre los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), que en numerosas ocasiones han sido calificados como crisis de gobernabilidad democrática. Estos conflictos se han asociado a manifestaciones tales como golpes o autogolpes de estado, *impeachments* (o juicios políticos), carencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), crisis constitucionales, o simplemente parálisis de acción política (Altman, 2001)

Pesos y contrapesos

Hay dos grandes corrientes en relación a la separación de poderes: el sistema de límites funcionales y el de pesos y contrapesos. En 1787, en el debate para la ratificación de la Constitución federal de los Estados Unidos, se consideró que el sistema de pesos y contrapesos, que proponían los federalistas, violentaba la separación de poderes; sin embargo, con el triunfo de los federalistas el sistema de pesos y contrapesos se arraigó en Estados Unidos de América.

No obstante, el sistema de límites funcionales se convirtió en la doctrina hegemónica en el resto del mundo. Las primeras constituciones francesas lo adoptaron y de ahí pasó a la carta española de Cádiz en 1812. En México, aunque la constitución de 1824 se parecía al texto constitucional de Estados Unidos, en lo que se refería a la división de poderes, la influencia era gaditana, por tal motivo, se conservó el modelo de límites funcionales. Más aún, la Constitución de 1857 recogió la separación de poderes de límites funcionales en una versión más pura que la Constitución de 1824 (Aguilar Rivera, 2002).

La teoría de los límites funcionales considera que el gobierno debe estar dividido en tres ramas: ejecutivo, legislativo y judicial. Cada una de ellas debe limitarse a cumplir su propia función y no usurpar la de los otros, de esta manera se genera una separación y especialización funcional, por ello las personas que ocupan los puestos en las tres ramas del gobierno no deben ser las mismas y tampoco debe permitirse que un individuo sea miembro de más de un departamento al mismo tiempo. Un gobierno satisfactorio sólo podía funcionar como consecuencia de situar las distintas funciones del gobierno en manos separadas, de modo que cada cual esté separado y actúe dentro de sus límites (Solozabal Echavarria, 1981)

Con respecto a la teoría de pesos y contrapesos no se hace referencia en sí misma a las tres funciones del gobierno; simplemente postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de tal forma que se evite que uno de ellos abuse de los otros. Para prevenir los abusos del poder los

diversos cuerpos gubernativos deberían ser capaces de resistirse y equilibrarse mutuamente. En el modelo de pesos y contrapesos, una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder, aquí se encuentra implícita la teoría del gobierno mixto (Aguilar Rivera, 2002)

El sistema de pesos y contrapesos presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentraran todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la constitución (Aguilar Rivera, 2002) De ahí que al dar injerencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones. Puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costos de exceder los límites de su esfera y eso los disuade de transgredir sus márgenes constitucionales. El resultado es el equilibrio. Equilibrio no como igual, pero si como estabilidad.

En el modelo constitucional de pesos y contrapesos, el veto presidencial y el *judicial review* (acción de arbitraje judicial) son dos pilares centrales. La acción de arbitraje judicial es la doctrina en teoría democrática en que la acción de los poderes legislativo y ejecutivo está sujeta a invalidación por el poder judicial. Con la revisión judicial, tribunales específicos pueden anular los actos del estado cuando se considera incompatible con una autoridad superior, como los términos de una constitución escrita. La acción de arbitraje judicial es un ejemplo del funcionamiento de la separación de poderes en un sistema de gobierno moderno (donde el poder judicial es uno de los tres poderes del gobierno).

La ley tiene una gran importancia en términos del funcionamiento del gobierno. Es un recurso fundamental en el proceso de elaboración de políticas gubernamentales. La ley es un instrumento tan poderoso que la propia Constitución establece frenos y contrapesos al poder legislativo del Congreso. Es decir, la constitución limita al poder del Congreso involucrando a otros actores – el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia- en el proceso a través del cual se crean las leyes. Esto significa en la práctica que, si bien el Congreso es el principal depositario del poder legislativo, las otras dos

ramas del gobierno – el poder ejecutivo y el poder judicial – también participan del poder de legislar.

En esta dimensión el gobierno no es sólo el poder ejecutivo sino la combinación institucional, de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los tres cuidan el orden institucional, el orden gubernativo. En ellos reside la voluntad popular, en los dos primeros de forma directa y en el tercero de forma indirecta.

En los sistemas presidenciales, el sistema de pesos y contrapesos es más adecuado para actuar en casos de emergencia que el de límites funcionales. La cooperación entre poderes, que implica la cesión temporal de algunas facultades de un departamento a otro, y que a veces es necesaria para hacer frente a contingencias tales como una guerra o una crisis económica, es imposible en un esquema rígido de separación de poderes ,aspecto que no consideraron los que critican al presidencialismo como germen de crisis políticas.

Sistema de partidos

A partir de los resultados de la elección presidencial del año 2000 el debate político entre los partidos se fue trasladando de la legitimidad de las elecciones a la estrategia partidaria para ganar terreno dentro de las instituciones de representación política. Las formas de entender y hacer política de estos actores comportaron acuerdos y desacuerdos que implicaron alianzas y confrontaciones en el terreno de las representaciones institucionales, es decir, entendimientos y conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo en un contexto de gobierno dividido. El origen de estos entendimientos y conflictos no fue ya el origen de la legitimidad del acceso al poder, sino las iniciativas de ley que el ejecutivo envió al legislativo para su aprobación entre los años 2000 a 2006. El escenario de conflictividad que se generó, implicó un reto para la convivencia entre las dos representaciones emanadas del voto popular, por ello, un desafío para la gobernabilidad democrática.

El nuevo escenario que se inauguró, primero con el gobierno dividido en 1997 y posteriormente con la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, dio mayor relevancia a la disciplina de los partidos, su nivel de institucionalización, el tipo de liderazgo, sus estrategias y cálculos, todos ellos factores que afectaron al sistema de partidos en su conjunto, la gobernabilidad, las alianzas en el Congreso y las relaciones entre poderes (Palma, Esperanza, 2000)

Los críticos del presidencialismo advierten que, en combinación con el multipartidismo, la propensión a la parálisis aumenta peligrosamente. Si el número de partidos relevantes es mayor a dos, la probabilidad de que produzcan gobiernos divididos, gobiernos en los que el partido del presidente no posee la mayoría en el Congreso, crece sustancialmente. De acuerdo con los críticos, el problema con los gobiernos divididos es que, en los regímenes presidenciales, los partidos políticos tienen muy pocos incentivos para cooperar y formar coaliciones. Por lo tanto, debemos esperar que la parálisis se produzca de forma recurrente cada vez que el ejecutivo presente sus iniciativas al Congreso (Nacif, 2000)

Antes de continuar con la importancia del sistema de partidos para la gobernabilidad legislativa hay que señalar que por sistema de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un estado. Los elementos contemplados por un número importante de investigadores de los sistemas de partidos, son los siguientes: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus patrones de interacción e) su relación con la sociedad o con grupos sociales y f) su actitud frente al sistema político (Nohlen, Dieter, 1997). No obstante, para abordar el análisis de la gobernabilidad legislativa tomaremos en cuenta los siguientes aspectos: a) disciplina parlamentaria, b) poderes presidenciales, c) polarización ideológica, d) ciclo electoral, y e) popularidad del presidente.

a) Disciplina parlamentaria. La disciplina parlamentaria en un ambiente de pluralidad política es una prueba de unidad o división de los grupos parlamentarios que conforman las asambleas legislativas, es la expresión de la

voluntad de los grupos parlamentarios a partir de las reglas, formales e informales, por las cuales se rigen. La disciplina parlamentaria es un insumo para la gobernabilidad, sobre todo en sistemas presidenciales con gobierno dividido, debido a que el Congreso está constituido por un número heterogéneo de partidos con diferentes ideologías rivales. Por lo anterior, se puede decir que la disciplina parlamentaria es el acatamiento de los miembros de un partido – independientemente de sus preferencias individuales – a las instrucciones o influencia de su líder de bancada (Valencia, Laura, 2005)

b) Poderes presidenciales. Los poderes presidenciales son relevantes ya que los sistemas presidenciales tienden a funcionar mejor con limitados poderes ejecutivos sobre la legislación, principalmente porque un ejecutivo más débil significa que el congreso tiene más oportunidad para debatir y votar asuntos controvertidos (Mainwaring y Shugart, 1997).

Los poderes presidenciales han comenzado a ser sistemáticamente analizados para medirlos y compararlos, se pueden distinguir entre dos tipos claros: los poderes proactivos y los poderes reactivos. Los primeros son aquellos que le permiten a la máxima autoridad del estado el alterar el *status-quo* político (como: cambios en el gabinete ministerial, disolución de las cámaras, introducción de legislación especial en ciertas áreas, poderes de emergencia, el llamar a un referéndum). Los poderes reactivos son, en cambio, aquellos que le permiten al ejecutivo mantener el *statu-quo* político, en esta categoría sobresalen los vetos presidenciales (Mainwaring y Shugart, 1997)

c) Polarización ideológica. Mainwaring y Scully (1995) consideran que existe una relación inversamente proporcional entre la polarización ideológica en un sistema de partidos –la distancia ideológica entre los partidos políticos- y la buena relación ejecutivo-legislativo. Cuando la polarización es más alta, los partidos políticos tienen un menor común denominador ideológico para encontrar áreas en las cuales actuar juntos

d) Ciclo electoral. Como dice McLean (en Lupia, A. y Strom, K., 1995), hay dos juegos que se superponen todo el tiempo en las negociaciones parlamentarias: está aquel de formación de coaliciones de gobierno con base en

los resultados electorales conocidos, pero también está aquel con base en resultado de las próximas elecciones, algo que todavía es desconocido. El ciclo electoral también tiene un impacto importante en la disciplina partidaria, en especial en aquellos países sin reelección presidencial, debido al carácter presidencial de *“lame-duck”* (debilidad del presidente saliente) a medida que su término finaliza (Coppedge, 1994b)

e) Popularidad del presidente. En los regímenes presidenciales, la popularidad del presidente puede tener un efecto crucial en la formación de coaliciones, especialmente en países con sistemas de partidos débiles o poco institucionalizados. Si bien muchos partidos querrán vincularse a un presidente con alto apoyo popular, ninguno se arriesgará por un presidente impopular. El qué determina la popularidad de un presidente es una pregunta empírica y seguramente será sensible a diferencias contextuales. Sin embargo, el rendimiento económico de un país se encuentra, con diferencias, claro está, asociado a la popularidad de la primera figura del ejecutivo.

Una pieza igualmente importante para determinar las capacidades presidenciales en llevar a cabo su programa de gobierno es la estructuración ideológica de los sistemas de partidos. Se considera aquí un predictor relevante que puede contribuir a definir cómo forjar alianzas interpartidarias en el congreso, pues la cooperación puede estar en razón del grado de polarización ideológica entre los partidos. Entre más fragmentado es un sistema de partidos, más se dificultan los acuerdos en los trabajos parlamentarios, y se vuelve fácilmente vulnerable la relación entre ejecutivo y legislativo en tanto no puede haber acuerdos con partidos volátiles (Jiménez Badillo, Margarita, 2007)

De ahí que los presidentes más exitosos – léase aquellos que han logrado la aprobación de sus iniciativas de ley en el congreso – se den en sistemas políticos más moderados, pues existen más posibilidades de consensos entre oposición y partido gobernante en la medida que se acercan más al centro del espectro político. En contraparte, los sistemas de multipartidismo polarizado son los más vulnerables a problemas de

ingobernabilidad y, sin embargo, sus instituciones políticas pueden funcionar como es el caso de Brasil.

Particularmente quiero retomar aquellos aspectos que me permitan abordar el análisis de la gobernabilidad en México, fundamentalmente en el ámbito legislativo, es decir en las interacciones entre el poder ejecutivo-legislativo, a lo que Coppedge denomina gobernabilidad legislativa. La complejidad de nuestras relaciones políticas exige un estudio detallado del nuevo escenario político producido a lo largo de estos últimos veinte años. Los aprietos que enfrentó la transición mexicana a la democracia no terminaron con la alternancia, más bien se inauguró una cadena de conflictos de nuevo cuño. Quiero indicar uno: el gobierno dividido.

La interacción ejecutivo-legislativo nos enfrenta a una fase en que la negociación es fundamental. La gobernabilidad legislativa es aquella que da cuenta de cómo los actores estratégicos con capacidad de veto, que diseñan los acuerdos legales para darle viabilidad a la convivencia nacional, se ven obligados a poner en juego sus habilidades y prácticas para promover lo que entienden como su proyecto político. Sin embargo, el entendimiento no ha resultado sencillo. Así vemos vaivenes entre estabilidad, déficit y crisis. Es aquí donde me parece de gran utilidad analítica el enfoque que nos proponen Michael Coppedge, conflicto y actores estratégicos, como el de Antonio Camou, grados de gobernabilidad.

Me parece que la delimitación conceptual para el caso mexicano con respecto a la gobernabilidad, y más específicamente de la gobernabilidad legislativa, requiere de una nueva tipología, incorporando aquellos aspectos que nos pudieran proporcionar alguna ayuda en la operacionalización de nuestro problema de investigación. Considero que la gobernabilidad no puede ser abordada a partir de la dicotomía gobernabilidad-ingobernabilidad. Coincido con Antonio Camou (2001) en la necesidad de establecer graduaciones para comprender mejor la gobernabilidad, además de ello estimo que en el conflicto entre los actores con capacidad de veto, Coppedge (1996), en relación a la promoción, debate, aprobación, modificación o rechazo de iniciativas de ley nos

permitirá establecer la escala de la gobernabilidad legislativa, a saber :gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad.

De este modo formulo las siguientes definiciones:

- Por ingobernabilidad me refiero al momento en que la cantidad de leyes de origen presidencial es sumamente reducida, de cero a veinte por ciento. El conflicto entre los actores estratégicos es continuo y ello los conduce a la ruptura institucional debido a altos niveles de fragmentación y de polarización ideológica, consecuencia de un sistema de partidos de multipartidismo polarizado. El tamaño del contingente legislativo del presidente es reducido y muestra una alta indisciplina partidaria lo que conlleva grandes dificultades para formar y mantener coaliciones legislativas.
- Por crisis de gobernabilidad me refiero a la existencia de un reducido a mediano porcentaje de aprobación de leyes de origen presidencial, de veinte a cincuenta por ciento, ello significa que los actores con capacidad de veto llegan a acuerdos, pero la polarización ideológica conlleva grandes dificultades para formar y mantener coaliciones legislativas, pues los partidos carecen de incentivos para cooperar con el presidente, ello indica un sistema de partidos de multipartidismo polarizado. La indisciplina partidaria es alta, que sumada a una reducida magnitud del contingente legislativo del presidente, menos del 40%, eleva los niveles de fragmentación, en consecuencia hay propensión a la fragilidad en una posible coalición legislativa, pues los líderes partidarios tienen mayores problemas para controlar la conducta de los legisladores.
- Entiendo por déficit de gobernabilidad la aprobación de un mediano porcentaje de leyes de origen presidencial, entre cincuenta y setenta y cinco por ciento. El conflicto entre los actores con capacidad de veto logra resolverse por medio de acuerdos de corta duración por lo que la polarización ideológica es de mediana tesitura, en esa medida el

sistema de partidos es de multipartidismo moderado. La magnitud del contingente legislativo del presidente se encuentra entre el 45 al 50%, y una alta disciplina partidaria permite acuerdos legislativos importantes. Existe un mediano nivel de fragmentación, ello hace posible una coalición legislativa cuya inestabilidad se atenúa de acuerdo a la solidez de la coalición.

- La gobernabilidad normal la entiendo como aquella en la que hay un alto porcentaje de aprobación de leyes provenientes del ejecutivo, de setenta y cinco a noventa por ciento. A pesar del intenso debate entre los actores de veto, hay acuerdos institucionales sólidos. La polarización ideológica es baja lo que permite la presencia de un sistema de partidos de pluralismo moderado. La magnitud del contingente legislativo del presidente está entre el 50 y 60%, este porcentaje permite mantener coaliciones legislativas muy estables por lo que hay un alto control de la conducta de los legisladores. Se mantiene la disciplina partidaria con altos incentivos para cooperar con el presidente por lo que hay pocas dificultades para formar coaliciones de gobierno. Existen medianos niveles de fragmentación e inestabilidad.
- Finalmente, la gobernabilidad ideal es aquella que en el seno del poder legislativo hay una aprobación del cien por ciento de las iniciativas de ley de origen presidencial. Las leyes se aprueban por una votación arrolladora (de noventa al cien por ciento). De hecho no hay polarización ideológica entre los actores con veto, la magnitud del contingente legislativo se encuentra arriba del 60% por lo que estamos en presencia de un presidente con mayoría legislativa, en razón de ello no se ve obligado a formar coaliciones de gobierno puesto que sus apoyos en el congreso resultan suficientes como para gobernar sin aliados. En ese sentido, el escenario es el de un gobierno unificado. No hay apuros con respecto a la disciplina partidaria. El sistema de partidos va del pluralismo moderado al bipartidismo.

Para el caso mexicano propongo una escala (cuadro 1.1.) en la medición de la gobernabilidad legislativa, la cual nos permitiría registrar de forma empírica la graduación de este tipo de gobernabilidad.

Los indicadores para la medición de la gobernabilidad legislativa son: el origen de la iniciativa de ley, el cual puede ser del poder ejecutivo o del poder legislativo; el tema de discusión que aborda la iniciativa de ley, que pueden ser gobernación y seguridad, agricultura, medio ambiente y energía, temas educativos y de cultura, economía, hacienda y finanzas, justicia y derechos humanos, asuntos militares, legislación constitucional y de la Cámara, trabajo y temas sociales ; y la respuesta del legislativo en relación con el dictamen de la iniciativa presidencial, esto es, aprobada, rechazada o “congelada”. Como resultado del conjunto de estos indicadores, obtendremos un índice de gobernabilidad y ello nos llevará al tipo correspondiente.

Cuadro 1.1. Escala de medición de la gobernabilidad legislativa en México.

Orig en de la inici ativa	Tema de discusión								Respu esta del legisla tivo	Índice de goberna bilidad
Ejecu tivo	Gobernación y seguridad	Agricultura, medio ambiente y energía	Temas educativos y de cultura	Economía, hacienda y finanzas	Justicia y derechos humanos	Asuntos militares	Legislación constitucional y de la Cámara	Trabajo y temas sociales		T I P O D E G O B E R N A B I L I D A D
									Aproba da	
									Recha zada	
									Pendi ente	
									Total	
Total										

Fuente: Elaboración propia tomando en cuenta a Coppedge (1996) y Camou (2001)

A continuación voy a retomar varios aspectos que Daniel Chasquetti (2001) consideró sustanciales en el análisis de los gobiernos divididos y la forma en que reflexionó en derredor de las críticas de Juan Linz al presidencialismo, a su vez lo que el mismo Chasquetti discurrió sobre Scott Mainwaring en relación a la crítica que hizo a Linz. Y fundamentalmente acerca de las dificultades que representa el multipartidismo para los sistemas presidenciales.

La crítica inicial de Linz hacia el presidencialismo se centra en la doble legitimidad de los poderes, originada por la elección independiente del presidente y el congreso; la rigidez de los mandatos, dado que los mismos presentan una duración preestablecida; el estilo plebiscitario que puede asumir la elección del presidente; y el mayoritarismo o lógica de suma-cero que se deriva de esa contienda electoral.

Estos puntos fueron rápidamente asumidos por un importante número de académicos que, desde distintas perspectivas, pretendieron verificar su validez mediante el desarrollo de estudios de caso de distintos países latinoamericanos (Valenzuela, 1998; González y Gillespie, 1998; Hartlyn, 1998) En el desarrollo argumental, Shugart y Carey (1992) transformaron algunas de las críticas de Linz en ostensibles virtudes del sistema de gobierno presidencial. La rigidez de los mandatos era observada como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno; la tan criticada elección presidencial era considerada un elemento de transparencia del sistema; y la doble legitimidad de los mandatos volvía a ser considerada, tal como lo indica la teoría del gobierno presidencial, como un mecanismo que favorece la rendición de cuentas y los controles entre los gobernantes (*checks and balances*).

Una nueva camada de estudios comparativos hizo hincapié en otras variables político-institucionales, como los sistemas electorales, los sistemas de partidos, la polarización ideológica, la disciplina partidaria y la magnitud de los contingentes legislativos de los presidentes (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Scully, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997; Jones, 1997; entre otros). La ampliación del objeto de estudio y la formulación de nuevos métodos de análisis

demonstraron que la discusión sobre cuál es el mejor diseño institucional para la estabilidad democrática exigía abordajes mucho más finos y complejos que los que efectivamente propusiera Linz a fines de la década del ochenta.

La hipótesis de Mainwaring mostraba que los presidencialismos que presentaban altos niveles de fragmentación y de polarización eran más proclives a la inestabilidad que aquellos que mostraban sistemas bipartidistas. Por un lado la difícil combinación fomentaba la elección de presidentes minoritarios, y por otro, favorecía la emergencia de un estilo político contrario a la cooperación con el gobierno. A su vez, los presidentes electos mostraban grandes dificultades para formar y mantener coaliciones de gobierno, pues en el legislativo los partidos carecían de incentivos para cooperar con el presidente, se comportaban en forma indisciplinada y, en los casos en que formaban coaliciones, estaban sujetos a poderosos estímulos para abandonar el gobierno antes de finalizar el mandato.

En materia de gobierno, varios presidentes de esos países formaron coaliciones con el objetivo de garantizar mayorías legislativas estables y brindar ciertos grados de seguridad y previsibilidad al conjunto de los actores sociales y económicos. Este peculiar fenómeno no puede ser explicado como un conjunto de esfuerzos que coincidieron simultáneamente en el tiempo. Por el contrario, el fenómeno debe ser considerado como una respuesta política específica de cada sistema político a problemas de gobernabilidad básicamente similares. En otras palabras, las coaliciones de gobierno fueron el producto de la búsqueda de alternativas a los problemas que se derivan de la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo. Los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. De igual forma, los presidencialismos multipartidistas sin coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos.

Existen numerosas razones, fundadas en los hechos, que apuntan a demostrar que las coaliciones son viables en el presidencialismo y que las dirigencias políticas de algunos países las han asumido como una modalidad de

gobierno que garantiza la estabilidad democrática. Es posible construir la democracia en sociedades con profundas fragmentaciones políticas y sociales. La condición para que ello suceda es la existencia de un sólido compromiso de cooperación entre las élites políticas y el diseño de formatos institucionales que se hagan cargo de la pluralidad de intereses.

A comienzos de la década del noventa y en pleno auge del debate normativo sobre la relación entre regímenes de gobierno y estabilidad democrática, algunos académicos destacaron las cualidades de los diseños institucionales de carácter mixto, especialmente aquellos denominados semi-presidencialistas o premierpresidencial. Autores como Sulleiman (1997), Stepan y Skach (1997) y Sartori (1994) presentaron argumentos que explicaban los motivos por los cuales estos ordenamientos institucionales garantizaban la estabilidad democrática, identificando a la flexibilidad institucional del régimen como la principal razón para la obtención de dichos resultados. El razonamiento más recurrente señala que cuando el presidente controla una mayoría legislativa el sistema de gobierno funciona como un presidencialismo, pero cuando éste carece de dicha mayoría el sistema pasa a funcionar como un parlamentarismo.

Por otro lado, Scott Mainwaring (1993) sistematizó las razones por las cuales buena parte de las democracias presidenciales mostraba un pobre desempeño. Su razonamiento apuntaba a los problemas que provoca la “incorrecta” elección de instituciones dado un determinado sistema de partidos. De acuerdo con Mainwaring, la combinación de presidencialismo y multipartidismo es fatídica para la democracia, pues potencia los principales defectos del diseño institucional de gobierno y vuelve inestables los gobiernos democráticos. Según el autor, bajo estas condicionantes político-institucionales existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas, y por tanto de que los poderes de gobierno entren en conflicto y generen un bloque decisional. Estos argumentos concluyen en que el principal enemigo de la estabilidad de la democracia presidencial es la fragmentación política, pues como la experiencia lo indica, el sistema presidencial con pocos partidos pareciera no sufrir grandes problemas de estabilidad. En suma, de

alguna forma, la hipótesis de Mainwaring justifica teóricamente el éxito de los presidencialismos bipartidistas de occidente, que garantizaron por décadas mayorías legislativas a sus presidentes y favorecieron el desarrollo de una política moderada y centrípeta (EE.UU., Costa Rica, entre otros).

Después de casi medio siglo de debate teórico y desarrollo de estudios empíricos en torno a la pregunta sobre cuáles son las mejores combinaciones político-institucionales para la democracia, se destacaron tres postulados centrales como condicionantes para que un sistema, parlamentario o presidencial, permanezca estable cuando se combina con sistemas bipartidistas:

- a) la democracia parlamentaria es estable cuando se combina con sistemas multipartidistas;
- b) la democracia semi-presidencial es estable cualquiera sea el sistema de partidos con el que se combina;
- c) la democracia presidencial no es estable cuando se combina con sistemas multipartidistas.

Mainwaring sostiene, como se señaló antes, que estos sistemas de partidos agravan los problemas potenciales del presidencialismo. Partiendo de las observaciones de Linz, Mainwaring afirma que la doble legitimidad del gobierno señalada por éste afecta seriamente el funcionamiento de la democracia, pues con frecuencia los presidentes electos bajo estos formatos partidarios carecen de mayorías legislativas. Este hecho puede estimular comportamientos no deseados de los presidentes, como evitar al congreso durante la toma de decisiones, gobernar mediante decreto, o asumir posiciones autoritarias que violen las normas constitucionales. Para Mainwaring, de todas las críticas realizadas al presidencialismo, la de la doble legitimidad es efectivamente la más problemática, pues genera riesgos vinculados a la existencia de gobiernos divididos o de presidentes con minorías parlamentarias.

Mainwaring también afirma que estos sistemas favorecen la polarización ideológica y dificultan la búsqueda de consensos y cooperación. En este sentido, los presidentes minoritarios encontrarían serias dificultades para construir o mantener coaliciones de gobierno, debido a cuatro razones: la primera se origina

en el hecho de que tanto el presidente como los legisladores son electos en forma independiente, lo cual determina un modo de relación institucional con escasos incentivos para que los legisladores individuales apoyen al gobierno. La segunda razón se refiere a la escasa disciplina que muestran los legisladores individuales de los partidos cuyos líderes negocian el apoyo al gobierno. La tercera razón hace referencia a los incentivos que muestra el presidencialismo para romper coaliciones, ya que la salida de los partidos de un gobierno presidencial no genera efectos inmediatos como sucede en el parlamentarismo, donde efectivamente el gobierno cae. Una cuarta razón para señalar la fragilidad de las coaliciones presidenciales es que mientras las coaliciones de los sistemas parlamentarios se negocian y construyen luego de la elección, las de los sistemas presidenciales se caracterizan por conformarse durante el proceso electoral. Este fenómeno genera complicaciones, porque no siempre los partidos que estuvieron aliados al presidente durante el proceso electoral reafirman su apoyo al momento de gobernar. En suma, el presidencialismo multipartidista presenta tres grandes defectos: estimula el conflicto entre las ramas del gobierno, genera condiciones para la polarización del sistema, y dificulta la conformación de coaliciones de gobierno estables.

Observando este desempeño y volviendo sobre el razonamiento de Mainwaring, podría decirse que la década del noventa debería haber sido un período de gran inestabilidad democrática para el continente. Sin embargo, los resultados prácticos del ejercicio del gobierno muestran un desempeño muy distinto. Salvo algunas excepciones, los problemas de la difícil combinación no parecieron afectar la consolidación y el desarrollo de las democracias del continente.

Observando las estrategias presidenciales de muchos presidentes (Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay), encontramos que los mismos privilegiaron la negociación y la cooperación y en muchos casos formaron coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables, lo cual indica que, a pesar de las dificultades señaladas, esta modalidad de gobierno se ha mostrado como el formato más eficaz para enfrentar y resolver el problema del presidente

minoritario. Por tanto, la tesis de Mainwaring mantiene validez si se considera únicamente los sistemas multipartidarios donde los presidentes no desarrollan estrategias de cooperación. Esto equivale a decir que la combinación político-institucional más problemática para la democracia es indudablemente el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones.

En los últimos años ha surgido un conjunto de estudios especializados en el tema de las coaliciones presidenciales (Abranches, 1988; Mancebo, 1991; Amorim Neto, 1998; Deheza, 1998; Lanzaro, 1998; Foweraker, 1999; Chasquetti, 1999). Estos avances han permitido una más amplia comprensión del fenómeno y han puesto a disposición del investigador un importante cúmulo de información sobre las coaliciones conformadas en las distintas democracias presidenciales de América Latina. Sin embargo, no todos los estudios coinciden en el enfoque teórico o en el tratamiento conceptual que dan al problema. A menudo se suele considerar como coalición gobernante a todos los gobiernos que presentan un gabinete multipartidario. Sin embargo, esta deducción parece demasiado amplia, porque en ciertas ocasiones algunos políticos no pertenecientes al partido del presidente asumen carteras ministeriales a título personal y no en nombre de su partido.

Este es un problema que se debe tener presente si se quiere identificar coaliciones gobernantes, y podría superarse en forma óptima con estudios de casos que partieran de una misma definición conceptual del problema. La definición de coalición gobernante propuesta por Kaare Strom (1990) nos permite avanzar en una valoración más completa de lo que significan para los sistemas presidenciales: “una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”. El primer criterio es de tipo numérico y refiere al número de integrantes de la coalición, esto es, a cuántos partidos la integran. El segundo tiene que ver con la existencia de un acuerdo programático de gobierno, elemento central para la resolución del problema mencionado arriba. El tercero hace mención a la estrategia que los miembros de la coalición

desarrollarán, como la votación de leyes en el Congreso, el trabajo en sus comités. Finalmente, el cuarto criterio alude a los beneficios de un gobierno compartido, esto es, reparto de cargos entre los partidos integrantes de la coalición y una distribución de los méritos sobre el cumplimiento de las metas.

En América Latina, algunos sistemas políticos se mueven gradualmente de una categoría a otra evidenciando una tendencia al aumento de la fragmentación. En suma, Colombia, Costa Rica y Paraguay constituyen en líneas generales los casos más típicos de bipartidismo en el continente. Uruguay, Argentina y México serían casos de multipartidismo moderado. La fragmentación en algunos países, como Venezuela, Perú, Brasil y Argentina, tendió a crecer, mientras que en otros, como Uruguay, Bolivia, Chile, México y Ecuador, definitivamente se consolidó. Este hecho, según las previsiones de Mainwaring (1993), debería haber generado consecuencias muy concretas sobre el ejercicio del gobierno.

Mientras mayor es la fragmentación partidaria menor es el contingente legislativo del presidente. La línea tendencial indica que a medida que crece el apoyo presidencial disminuye el número efectivo de partidos del sistema. En el caso de los sistemas de multipartidismo moderado, los nueve presidentes minoritarios fueron Herrera Campins en Venezuela, Paz Zamora en Bolivia, Sarney en Brasil, De la Rúa en Argentina, y los tres presidentes electos en Uruguay, Lacalle, Batlle, y Sanguinetti en sus dos mandatos de gobierno. A su vez, los cinco presidentes que lograron una mayoría fueron Samper en Colombia, Menem en sus dos gobiernos en Argentina, Carlos A. Pérez en Venezuela y Zedillo en México.

Observemos ahora las estrategias seguidas por los presidentes de acuerdo a su situación legislativa. Los presidentes con mayorías legislativas propias no forman coaliciones de gobierno. Esto parece lógico, pues en condiciones normales un presidente mayoritario carece de incentivos para compartir el gobierno con otros partidos, ya que sus apoyos en el congreso resultan suficientes como para gobernar sin aliados. Los presidentes que forman coaliciones son básicamente los que se encuentran en minoría en el congreso.

Entre los primeros encontramos a Herrera Campins en Venezuela (1979-1984), Sanguinetti en Uruguay (1985-1990) y Fox en México (2000-2006), que constituyeron gobiernos de partido minoritario. El primero contaba con un apoyo legislativo del 42,2% de la cámara, el segundo contaba con el 41,4%, y el tercero con el 41,6%. Estos apoyos legislativos, que rondan el 40%, pueden haber influido en la formación del gobierno, ya que pueden haber seguido la misma lógica que aquellos presidentes que alcanzan un apoyo superior al 45% pero inferior al 50% de la cámara. Como se señalara arriba, un presidente con un apoyo cercano a la mayoría absoluta está siempre en condiciones de establecer acuerdos puntuales con socios ocasionales.

En resumidas cuentas, parece claro y además lógico que en los multipartidismos moderados los presidentes cuentan con mayores apoyos legislativos y, por ende, con un margen de gobernabilidad más alto. En los gobiernos con multipartidismos extremos los presidentes tienden a ser muchos más débiles en términos políticos, y constituyen por ello un grupo de alto riesgo para la estabilidad democrática. Los entornos legislativos de los presidentes deberían reportar resultados bien disímiles en materia de estabilidad democrática. Las coaliciones mayoritarias son el único tipo de gobierno que no presenta rupturas democráticas, pues los quince presidentes que consiguieron establecer este tipo de gobierno culminaron sus mandatos constitucionales (seis en el multipartidismo moderado y nueve en el multipartidismo extremo).

Concretamente, los gobiernos minoritarios conformados en sistemas de multipartidismo extremo presentan graves problemas de estabilidad democrática. Estas dificultades parecen atenuarse cuando los presidentes logran formar coaliciones mayoritarias de gobierno. También parece claro que los gobiernos de multipartidismos moderados están lejos de ser combinaciones complicadas para la democracia, pues las opciones de gobierno que favorecen (partido mayoritario, coalición mayoritaria o partido minoritario) proporcionan a los presidentes suficientes apoyos legislativos como para mantener un proceso de gobierno estable

Sustancialmente, los presidentes minoritarios tienen por un lado estímulos de tipo político para negociar coaliciones, en virtud de la necesidad de aprobar leyes en el parlamento, y por otro ciertos sistemas presidencialistas muestran reglas institucionales que estimulan la negociación entre los partidos. Mainwaring y Shugart (1997) consideran que el funcionamiento del presidencialismo está condicionado por el contingente legislativo del presidente y la disciplina de los partidos en el Congreso. En relación con lo segundo, señalan que en los presidencialismos los líderes partidarios tienen grandes problemas para controlar la conducta de los legisladores. La disciplina partidaria facilita el funcionamiento del presidencialismo, pues de ella depende que un presidente pueda confiar en los restantes líderes partidarios para que le den el voto de sus partidos en el congreso. Esta razón no sería un problema específico del diseño presidencial, sino más bien de las características de los partidos presidenciales. Como bien lo afirman Mainwaring y Shugart, el tipo de conducta en el Congreso está fuertemente relacionado con la forma en que los legisladores son electos y no con el diseño institucional de gobierno vigente. La disciplina partidaria está entonces condicionada por tres elementos vinculados con la sistemática electoral: el control en la selección de los candidatos, el control en el orden de las listas, y la forma en que se reparten los votos entre los candidatos del partido.

Podría decirse que el presidencialismo brinda estímulos para romper coaliciones, porque ello no entraña riesgos para el gobierno. En el parlamentarismo, la salida de uno o varios partidos del gabinete supondría una crisis ministerial y una caída del gobierno. En el presidencialismo, la salida de uno o varios partidos deja como saldo a un presidente en minoría, que necesariamente tiene que completar el mandato fijo previsto en la Constitución. Y aquí hay un punto clave: la proximidad de la elección genera poderosos incentivos para la salida del gabinete.

La combinación de presidencialismo y multipartidismo es una combinación político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter

mayoritario. Los presidentes que luego de la elección controlan menos de un tercio de los escaños de la Cámara tienen una única modalidad viable de gobierno, esto es, la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias.

Los multipartidismos extremos son más complicados para la democracia que los multipartidismos moderados. El margen para gobernar sin problemas se vuelve más estrecho con los primeros, pues los apoyos legislativos del presidente son generalmente menores que en los multipartidismos moderados. En otras palabras, en caso de no poder conformar una coalición de gobierno, los presidentes con sistemas multipartidistas moderados están en mejores condiciones de gobernar pues su contingente legislativo es mayor que el de los presidentes con multipartidismos extremos. Sin embargo, esto no permite afirmar que el multipartidismo moderado sin coaliciones sea una combinación político-institucional sólida para la democracia, pues la falta de mayorías legislativas favorables al presidente puede derivar en bloqueos o *impasses* gubernativos. Otro punto importante se refiere al hecho de que los regímenes de gobierno presidenciales también pueden incentivar la formación de coaliciones.

El análisis de los diseños institucionales muestra que en casi todos los casos donde se formaron coaliciones han existido reglas de juego que obligan al presidente a negociar apoyos. Sin embargo, la utilización de estas reglas está condicionada por una serie de factores estructurales, generalmente vinculados al sistema de partidos. Entre estos factores encontramos algunos de tipo estructural, como el grado de institucionalización de los partidos políticos y la polarización ideológica del sistema, y otros vinculados con la capacidad de aprendizaje de las dirigencias partidarias y su vocación por negociar políticas de gobierno. Asimismo, los sistemas políticos donde se han conformado coaliciones muestran partidos con interesantes niveles de disciplina parlamentaria, lo cual indicaría que éste es un factor importante para la efectiva formación de coaliciones de gobierno.

Capítulo 2.

El diseño institucional y la gobernabilidad en la relación ejecutivo-legislativo.

El arreglo institucional en la interacción ejecutivo-legislativo.

Con el advenimiento de la democracia mexicana y la aparición de los gobiernos divididos a partir de 1997, surgió una preocupación fundada básicamente en las apreciaciones de Juan Linz en relación con la incompatibilidad en los sistemas presidenciales con un cuerpo legislativo de signo partidario distinto al del ejecutivo. Al respecto, Linz sostiene que el sistema parlamentario cuenta con mayores elementos institucionales para evitar una crisis de régimen ya que en el presidencialismo se corre el peligro de sufrir un quiebre institucional, debido a que tanto el presidente como la asamblea legislativa tienen motivos para considerarse y proyectarse como legítimos, en razón de que ambos son electos popularmente, consecuencia de ello, el origen y la sobrevivencia de cada uno es independiente del otro. De esta suerte, si la mayoría de los legisladores favorece políticas distintas de las del presidente, puede surgir un grave conflicto entre la asamblea y el ejecutivo.

En este capítulo no pretendo sumarme a la controversia de si el parlamentarismo cuenta con mejores herramientas institucionales para evitar una crisis de régimen que el presidencialismo, sino de escudriñar si en efecto el diseño institucional del presidencialismo mexicano es el factor que lleva, más que a una crisis de régimen, al conflicto que ponga en entredicho la gobernabilidad y, en nuestro caso, la gobernabilidad legislativa.

A continuación voy a mencionar algunas de las ideas más importantes que se manifestaron, y siguen en circulación, acerca de la incompatibilidad del diseño institucional con las nuevas condiciones de democracia en nuestro país.

1. El diseño institucional surgido de la revolución mexicana se fundó en la idea de un estado de presidente fuerte; pero ese esquema fue perdiendo eficacia y legitimidad en la medida que se descomponía el viejo sistema

de partido hegemónico y, con él, el fin del Estado omniabarcante, paralelamente a la emergencia de un México políticamente plural y pluripartidista.

2. Con un gobierno en manos de un partido distinto del PRI, lo que se extinguió es el poder metaconstitucional, ese que no está consignado en la ley y que se ejercía por medios ajenos a la dinámica de un auténtico Estado de Derecho. La dimensión de lo que se detentaba de ese modo era muy amplia y su importancia verdaderamente determinante en el ejercicio gubernamental; más aun, en el escenario de gobierno dividido la presidencia de la República aparece como debilitada.
3. El mayor de los problemas proviene de la fragilidad de los partidos que no parecen estar en condiciones de desempeñar la función de contrapeso, regulación o equilibrio de la función presidencial; el presidente por su parte encuentra interlocutores dispersos, divididos, en conflicto que muy poco contribuyen a hacer de la normalidad democrática una rutina.
4. El tripartidismo no parece compatible con el presidencialismo, por lo menos, le dificulta mucho la tarea al Presidente
5. En el 2000, con el triunfo del PAN, el ejecutivo federal enfrentó un cuadro político adverso en las dos Cámaras del Congreso, precisamente porque el PAN no es una fuerza predominante; el panorama político es desfavorable al Presidente, también, porque el diseño presidencial impone un juego de suma cero en el que hay pocas razones, pocos incentivos, para que los opositores cooperen con el presidente.
6. Las oposiciones tienen como blanco de ataques al presidente, pero esto no es responsabilidad exclusiva de las oposiciones: el problema proviene del diseño institucional presidencialista, porque aun y cuando el presidente ya no pueda hacer todo (aunque lo deseara), la presidencia de la República es un poder no compartido con la oposición.
7. La fragilidad en que quedaron el PRI, el PAN y el PRD, luego del proceso electoral de 2000, es lo que les ha impedido desempeñarse como factores de moderación y contención de la función presidencial pero que,

a excepción del PAN, los empuja a privilegiar el conflicto como el modo de hacerse presentes. La conjunción de elementos institucionales y políticos puede conducir a un conflicto irresoluble entre el poder ejecutivo y el legislativo.

8. En el esquema institucional actual, para las oposiciones es más conveniente no respaldar las medidas propuestas por el presidente por la sencilla razón de que en cualquier caso, el que capitalizara los éxitos será el Presidente y, desde luego, el PAN. Pero lo inverso también es cierto, pues el presidente no va a dudar en vetar decisiones que provengan de la mayoría opositora.

Frente a las anteriores apreciaciones es importante diferenciar cuáles son elementos propios del diseño institucional y cuáles son aspectos de índole política. A continuación voy a establecer los aspectos institucionales del sistema presidencial mexicano. Posteriormente mencionaré los elementos políticos para establecer las diferencias entre lo institucional y lo político, y finalmente estableceré el peso de cada uno de ellos en la gobernabilidad legislativa en los años 2000-2006.

En términos formales hay tres etapas del procedimiento legislativo en un Sistema Presidencial. La inicial consiste en que el titular del ejecutivo es el que impulsa en primer lugar la legislación, de tal suerte que la mayoría de las leyes aprobadas tienen su origen en el Poder Ejecutivo y suelen ser las de mayor importancia y trascendencia.

Es así que el primer trámite por el que atraviesa un proyecto de ley, de origen ejecutivo, es su presentación ante el Congreso. Es en este momento en el cual se decide el tratamiento del proyecto: el paso directo a comisiones. En general las iniciativas se envían a comisiones a menos que se solicite que el trámite sea de obvia o urgente resolución. En este supuesto, la iniciativa o proyecto de ley se someterá inmediatamente a la discusión del Pleno, para lo cual los diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá estar publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, a excepción de aquellos

cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.

La segunda etapa del procedimiento legislativo transcurre específicamente en el interior del Congreso, es el procedimiento legislativo estricto y engloba la discusión y votación de los proyectos de ley, siendo fundamentales en los mismos dos órganos parlamentarios estructurales: las comisiones y el pleno. En torno a las comisiones hay que mencionar que éstas tienen un plazo, al transcurrir un mes desde que se presentó a la comisión dictaminadora de una cámara sin que ésta rinda dictamen, el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Cuando las comisiones deciden iniciar el debate acerca de un proyecto de ley tienen la facultad de modificarlo o dejarlo como fue recibido. En el caso de que haya un dictamen favorable es necesario que la mayoría de los miembros de la comisión voten positivamente para su aprobación; después de ello, se envía al pleno de la cámara en que se esté procesando el proyecto, a esta cámara se le denomina cámara de origen. Es necesario mencionar que a excepción del trámite de obvia o urgente resolución, todas las iniciativas que pasen al pleno deben contar con un dictamen.

Una vez en el pleno, se decide si el proyecto se sanciona o si se hacen modificaciones al dictamen de comisiones. En el pleno se da un tratamiento en general y uno particular, en este segundo caso la discusión sólo se dará sobre artículos que algún diputado o grupo parlamentario haya reservado para su análisis particular, y si no hubiese acuerdo para aprobar el dictamen de la comisión y/o las modificaciones propuestas por los grupos parlamentarios, la iniciativa de ley se puede regresar a comisiones.

Para que una ley sea aprobada se necesita que cubra uno de los dos tipos de mayoría, la simple y la calificada. Es así que una propuesta de ley que modifica la Constitución tiene que ser aprobada por las dos terceras partes de los legisladores, es decir mayoría calificada, mientras que una iniciativa de ley que no aborda la constitución, se le denomina ley secundaria y para poder ser aprobada se necesita mayoría simple, el voto aprobatorio de cincuenta por

ciento más uno de los legisladores presentes en la sesión en que se vote la iniciativa.

Cuando se ha aprobado un proyecto de ley por alguna de las dos cámaras se envía a la otra cámara, a la cual se le llama cámara revisora, esto sucede siempre y cuando la iniciativa de ley sea de competencia de ambas cámaras; si no fuere así, basta con la aprobación de una sola cámara, toda vez que el asunto sea de su competencia. Sin embargo, cuando la iniciativa de ley es competencia de ambas cámaras basta que una de las dos cámaras lo rechace para que se archive, esto suele suceder cuando el rechazo proviene de la cámara de origen, pero si fuera la cámara revisora la que emite el rechazo entonces es obligado que se regrese a la cámara de origen para que ésta haga las observaciones pertinentes pudiendo volver a enviarla de nuevo a la cámara revisora, y si ésta la vuelve a rechazar, la iniciativa de ley se archiva y ya no podrá ser considerada sino hasta el siguiente periodo de sesiones, si es que la instancia que la generó insiste en ponerla a consideración de los legisladores.

En otro supuesto, si el proyecto de ley es aprobado por la cámara de origen, pero es modificado, adicionado o rechazado parcialmente por la cámara revisora se devuelve el proyecto de ley a la cámara de origen para que ésta discuta solamente la parte rechazada. Si este supuesto se cumpliera, entonces en la cámara de origen se puede: a) aprobar por mayoría absoluta de votos las observaciones de la cámara revisora; b) no coincidir con las consideraciones emitidas por los legisladores de la cámara revisora, lo que implicaría el reenvío del proyecto a la misma para una nueva valoración, y en el caso de que la cámara revisora ya no insista en las consideraciones hechas, el proyecto se tendría que enviar al ejecutivo. En caso contrario, si una mayoría absoluta de los legisladores presentes de la cámara revisora insiste con sus modificaciones, adiciones o rechazo parcial, la posibilidad de volver a presentar el proyecto sería hasta el siguiente periodo de sesiones. Sin embargo, de presentarse el último supuesto, ambas cámaras pueden acordar, por mayoría de los congresistas presentes, se publique la ley únicamente con los artículos aceptados.

Cuando ambas cámaras se han puesto de acuerdo en el contenido de una iniciativa de ley, el siguiente paso es enviársela al ejecutivo para que la publique en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Cuando así sucede, el último paso consiste en que el presidente de la República sanciona o se adhiere al proyecto de ley aprobado por el legislativo y sólo entonces se convierte en una ley vigente. Sin embargo, la sanción puede ser de dos tipos: expresa o tácita. el primero ocurre cuando el Presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto. La sanción tácita se actualiza, en nuestro país, cuando transcurridos diez días útiles siguientes a la recepción del proyecto de ley, el Ejecutivo no devuelve, dentro de ese plazo, a la cámara de origen el proyecto con sus observaciones, salvo que durante ese término el Congreso hubiese cerrado o suspendido el período de sesiones, debiéndose, en tal caso, realizar la devolución el primer día útil en que el Congreso se reúna. Transcurrido este plazo, ante el silencio del Presidente de la República se entenderá como sanción. Pero puede presentarse, en lugar de la sanción, el veto; éste es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.

El caso contrario a la sanción es el veto; éste es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.

El veto presidencial puede ser total o parcial, así puede observarse en el inciso C del artículo 72 constitucional: “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo...”; sin embargo, en caso de ser discutido y confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, tanto de la cámara de origen como de la revisora, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Con respecto al veto hay un mecanismo que el ejecutivo puede utilizar para no acatar lo que diputados y senadores han acordado, este es el veto de bolsillo (así llamado porque figurativamente pone el documento en su bolsillo y

se olvida intencionalmente de él) Éste le permite al presidente, simple y sencillamente, negarse a firmar una ley. Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no formar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido y nadie puede hacer nada al respecto.

Otro aspecto de diseño institucional es el tiempo que tiene el Poder Legislativo para poder discutir y aprobar una iniciativa. A este tiempo se le llama periodo legislativo. Cada año legislativo tiene dos periodos ordinarios de sesiones: el primero comprende del 1 de septiembre al 15 de diciembre, se exceptúa el límite final del tiempo cuando el Presidente de la República inicia su encargo en este lapso, por lo que el periodo podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre; y el segundo, abarca del 1 de febrero al 30 de abril. Si hubiere asuntos pendientes, se pueden convocar a periodos extraordinarios de sesiones para ventilarlos, facultad que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo tienen. El requisito para el emplazamiento, en cualquier caso, es que por mayoría de dos tercios de los legisladores presentes se apruebe la convocatoria.

Los partidos políticos utilizan la asignación de presidencias en las comisiones y la estructura organizativa del Congreso con la finalidad de conseguir resultados favorables al partido que detente la presidencia de cada comisión. Los miembros de los partidos buscan delegar autoridad a los legisladores para que ocupen puestos importantes en la organización del Congreso, a su vez buscan utilizar su poder para estructurar la agenda legislativa de manera que se fomente el éxito de un partido en su totalidad. Es innegable el hecho de que las comisiones tienen un papel decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones de los congresos, hasta el punto de que existe un consenso en torno a la idea de que un sistema de comisiones fuerte es, al menos, una condición necesaria para la influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas.

Sin embargo, cabe matizar que no todas las comisiones en los distintos países tienen el mismo grado de poder para intervenir en el proceso legislativo, es más, quizá ningún sistema de comisiones en el mundo haya adquirido tanta

importancia como el estadounidense, a pesar de que prácticamente todas las comisiones posean prerrogativas en el procedimiento legislativo como el escrutinio de las leyes, la recolección de información, la propuesta de enmiendas y la recomendación al pleno mediante un informe final.

García y Sánchez (2002) y Alcántara *et al.* (2005b) afirman que la asignación institucional de los miembros a las comisiones en los casos latinoamericanos gira en torno a dos ejes básicos: el mantenimiento de la proporcionalidad política de la Cámara al interior de las comisiones y la manera en que se designan a los integrantes de las mismas. En cuanto a la concentración del control para elaborar la agenda legislativa se da en tres cámaras (las dos colombianas y la Cámara de Diputados de Paraguay). La situación más habitual en las cámaras latinoamericanas es que el establecimiento del orden del día sea compartido por los partidos políticos con representación en el Parlamento, a través del jefe o portavoz del grupo parlamentario y la mesa directiva en su conjunto o algún miembro de la misma. Así ocurre en ambas cámaras bolivianas y mexicanas, en Guatemala y en Perú.

En la Constitución y reglamentos de la casi totalidad de países de la región se establecen, de forma más o menos detallada, disposiciones que señalan el respeto a la proporcionalidad de los grupos políticos a la hora de conformar las comisiones, aunque en muchos casos se deja abierta la posibilidad de llegar a acuerdos entre los grupos parlamentarios, lo cual ratifica la teoría de Cox y McCubbins (1993) de que el control de las comisiones es otro de los ámbitos de actuación a través del cual los líderes partidistas pueden repartir incentivos entre los legisladores y promover la disciplina (Morgenstern y Nacif, 2002; Mustapic, 2000; Jones, 2001).

Para los estudiosos del Congreso estadounidense las comisiones cobran una gran relevancia por su capacidad de hacer de guardianes (*gatekeeping*), tanto en sentido negativo (impidiendo que un proyecto de ley sea tratado) como positivo (facilitando el paso a un proyecto), de lo que se aborda en el pleno. Por lo tanto, son instancias fundamentales para el control de la agenda. En México, son los mismos grupos, conformados en la Junta de Coordinación Política, los

que proponen el listado para integrar las comisiones al Pleno de la Cámara de Diputados y al del Senado (Alcántara *et al.*, 2005b)

Uno de los recursos más escasos dentro del Congreso es el tiempo, ya que el pleno debe atender a múltiples tareas entre las que se encuentra la legislativa y, cuando atiende a esta función, se enfrenta a un gran número de propuestas. Este hecho hace que el control del tiempo por parte de las distintas instancias que intervienen en la formulación de las leyes aparezca como un factor determinante del poder de agenda dentro del Congreso.

Los poderes legislativos compuestos por una sola Cámara aducen que el bicameralismo puede llevar a bloqueos ante la existencia de mayorías diferentes lo que puede conducir al estancamiento político, también puede resultar ineficiente por las demoras y la duplicidad del trabajo legislativo y conlleva más costos económicos. Sin embargo, son escasos los estudios de corte empírico que contrasten si estos argumentos teóricos inciden en los resultados legislativos.

Por otro lado, en los casos de un congreso bicameral se dan procesos de negociación entre ambas cámaras. Un posible indicador de cuan exitosos son ambos procesos de negociación es la viscosidad que puede expresarse no aprobando, expresa o tácitamente una propuesta o bien aprobándola con modificaciones. Por lo tanto la negociación se da en un contexto caracterizado por la estructura política y legal del legislativo así como por las reglas de votación.

Una de las contribuciones sustanciales al estudio del bicameralismo la realizó Lijphart (1984 y 1999) al introducir dos conceptos para medir el poder de las cámaras altas, clasificando a los poderes legislativos bicamerales a partir de dos criterios: la congruencia (similitud en la composición política de las dos cámaras) y la simetría (igualdad de atribuciones entre las mismas). Con base en estos dos criterios, el autor establece una clasificación de los sistemas bicamerales, que comprende las siguientes categorías: un congreso bicameral fuerte (simétrico e incongruente), medianamente fuerte (congruente y simétrico o incongruente y asimétrico) y débil (congruente y asimétrico).

Esta posición, si se une a la teoría de los jugadores de veto de Tsebelis, el concepto de simetría planteado por Lijphart, se puede afirmar que un Senado tendrá más fuerza como jugador de veto cuando haya más simetría entre las cámaras. Por el contrario, si el Senado posee pocas atribuciones, es asimétrico, y pierde energía como jugador de veto. En México la asimetría favorece la participación del Ejecutivo.

Nuestro país es uno de los casos que manifiestan cierto grado de asimetría, esto se puede ejemplificar en la formación de las leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales tienen su inicio de trámite en la Cámara de Diputados (artículo 72 de la Constitución); pero lo que da especialmente fuerza a esta Cámara es que le corresponde la sanción individual del proyecto de presupuesto, mientras que al Senado solo le corresponde el origen y sanción individual de los tratados internacionales cuya relevancia, en términos relativos, es menor.

La última etapa del procedimiento legislativo ordinario comienza cuando el Congreso envía al Poder Ejecutivo el proyecto de ley que ha sancionado para su promulgación. Si el Ejecutivo no tiene objeciones, el proyecto se convertirá en ley, con lo cual finaliza el proceso.

Sin embargo, es habitual que en los países con sistemas de gobierno presidencialista el ejecutivo pueda vetar los proyectos de ley tanto parcial como totalmente. Si el veto se produce, al Congreso le queda una última posibilidad para sacar adelante la ley que ha sancionado a través de la insistencia (Alcántara *et al.*, 2005b: 87) y ésta le será más o menos favorable de acuerdo al tipo de mayoría requerida para aprobarla. La capacidad para vetar una ley es considerada como la limitación más importante al poder del Congreso ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso.

El poder de veto es débil cuando el Congreso está facultado para insistir una ley con el voto de la mayoría absoluta de los miembros. Cuando es así, el veto puede retrasar una ley, pero el presidente no podrá frenar las acciones del legislativo decidido a adoptar cambios políticos, a modificar el *status quo*. En

México no está contemplado el veto parcial, por ello este poder de veto parcial es débil.

Existen mecanismos institucionales, más allá del procedimiento ordinario legislativo, que pueden ser cruciales en la influencia de ambos poderes en la producción legislativa. En tal sentido, se han introducido dos variables que pertenecen al procedimiento legislativo extraordinario: la capacidad para emitir decretos legislativos por parte del presidente y la posibilidad de convocatoria a sesiones extraordinarias.

Un presidente con fuerte capacidad de decreto puede cambiar el *status quo* a cualquier posición dentro de su espacio de preferencias sin tomar en cuenta las preferencias del Congreso. En uno de los principales trabajos sobre el tema, Carey y Shugart (1998a) clasifican los poderes de decreto a través de tres categorías: los decretos de emergencia, los decretos delegados y los decretos con fuerza de ley inmediata. Los primeros están contemplados en la mayoría de las constituciones modernas y responden a la necesidad de que el Ejecutivo puntualmente no tenga obstáculos para resolver situaciones de emergencia, desastres nacionales o calamidades.

En el caso mexicano la Constitución establece expresamente que el Congreso puede delegar poderes legislativos al presidente que tiene poder constitucional de legislar por decreto (en circunstancias excepcionales y en muy pocas materias), ello implica un mediano poder de decreto.

Nuestra Constitución establece tres casos en el ejercicio del poder de decreto: el de los estados de urgencia, artículo 29 constitucional. El Congreso autoriza al ejecutivo facultades legislativas para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para restringir, o incluso prohibir, las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, siempre que el ejecutivo lo estime urgente, artículo 131 constitucional. Una tercera variante del poder de decreto es aquella en la que la Constitución otorga directamente al ejecutivo la facultad para legislar en asuntos de salud, artículo 73 constitucional.

Otro mecanismo institucional de tipo extraordinario que, en caso de ser utilizado, otorga control positivo sobre la agenda legislativa al Poder Ejecutivo, es la convocatoria a sesiones extraordinarias para abordar determinados proyectos de ley que giran, normalmente, en torno a sus propuestas. En este caso, el elemento que potencia este poder es la imposibilidad institucional para que el legislativo se autoconvoque a períodos extraordinarios y, en caso de que sí, esté contemplada la posibilidad de que se exijan mayorías calificadas para llevarla a cabo. La hipótesis que está detrás de esta variable es que en aquellos países en que el ejecutivo tiene facilidades para convocar a sesiones extraordinarias su participación sobre la actividad legislativa será superior.

Un último y especial escenario es el marcado por la Constitución mexicana ya que, independientemente de a quien pertenezca la propuesta para llamar a sesiones extraordinarias, ésta debe ser refrendada por el pleno por una mayoría de dos tercios de los legisladores presentes; el caso mexicano es el único entre los estudiados en el que se requiere la aprobación del legislativo a la convocatoria realizada por el ejecutivo.

Como se ha podido ver a lo largo de las páginas anteriores, las variables institucionales expuestas generan diversos escenarios en el procedimiento legislativo, algunos potencialmente más favorables al ejecutivo y otros al legislativo.

Los factores políticos que inciden en el diseño institucional

A continuación haré mención de aquellos aspectos políticos por los que ha atravesado México a partir del surgimiento del gobierno dividido.

Como sostiene Alonso Lujambio (2001) desde las elecciones presidenciales de 1988, y de manera más dinámica a partir de 1994, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), otrora hegemónico, se ha ido transformando en un partido más y con ello se ha ido generando la posibilidad de un poder político compartido entre distintas opciones partidarias. Es decir, después de sesenta y ocho años de gobiernos unificados, por primera vez en la historia post-

revolucionaria mexicana, el PRI se vio obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar.

A partir de la elección presidencial en que Carlos Salinas fue investido presidente de la República, de forma progresiva, el número relevante de partidos que componían la Cámara de Diputados fue en aumento. En 1988 (LIV Legislatura), momento que el PRI casi pierde la mayoría absoluta, se registró un avance importante de la oposición. En las dos Legislaturas siguientes (LV y LVI) durante la segunda mitad del gobierno de Salinas y la primera de Zedillo, el PRI se recuperó alcanzando un 64.2 y 60 por ciento de la Cámara de Diputados respectivamente (Margarita Jiménez, 2006). Para 1997, se instauró el tripartidismo en México y desde entonces ningún partido cuenta con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Es así que de un sistema de partido hegemónico se pasó a un multipartidismo moderado donde coexisten tres fuerzas políticas de relevancia, PRI, PAN y PRD, y con ello, de un Congreso dominado por un solo partido se transitó a un Congreso plural y multipartidista.

En este tránsito, el PRI en la LVII Legislatura, a pesar de no ser mayoría, conservó su tradicional comportamiento de lealtad al Presidente de la República (Margarita Jiménez, 2007). En cambio, al perder las elecciones en el 2000 el nivel de cohesión bajó 21 puntos (pasando de 0.99 a 0.78), ello implicó, de forma momentánea, el rompimiento con la antigua tradición de acatamiento y subordinación hacia el jefe del Ejecutivo, evidentemente porque éste no pertenecía a su partido. La disminución de la cohesión priísta se debió, también, a la manera por la cual el PRI se presentó a las elecciones, es decir, este partido llegó fragmentado y carente del acostumbrado control político del presidente de la República.

En este escenario fue de importancia primordial la fractura entre grupos de poder durante el proceso de selección del candidato presidencial en 1999, donde se enfrentaron Francisco Labastida, Roberto Madrazo, Humberto Roque y Manuel Bartlett. Sin embargo, la competencia fundamental estuvo entre Labastida y Madrazo. El primero de ellos, a quien se consideraba como el "candidato oficial", contaba con el apoyo del Presidente Zedillo y su grupo,

mientras Madrazo representaba la ortodoxia de los grupos tradicionales que buscaban recuperar el poder perdido. Este proceso provocó la división interna en la que ambas facciones buscaron colocar a sus cuadros dentro del Congreso, dando como resultado una bancada legislativa dividida.

Por otro lado, la desaparición del liderazgo partidista se dio cuando el PRI perdió la Presidencia de la República, lo que no sólo significó dejar de recibir recursos financieros e incentivos colectivos y selectivos para sus miembros (Francisco Reveles, 2007), sino que perdió a la figura más importante y líder por excelencia del partido, al Presidente de la República. Con todo, el PRI tuvo que recomponer su estructura de liderazgo nacional y pasar al de liderazgos regionales y al de los sectores en el partido, por un lado, y de liderazgos de los gobernadores estatales por otro lado.

Con la alternancia en el poder presidencial en el año 2000, se generó, de forma momentánea, que la cohesión, que de forma general tiende a ser más fuerte en los partidos de gobierno, se haya visto alterada. Es decir, mientras el PRI gobernó tuvo porcentajes muy altos de cohesión, disminuyendo éste una vez que perdió la Presidencia. Mientras que para el PAN en el gobierno federal, aun cuando en la legislatura LVIII no sostuvo el grado de cohesión que en el PRI gobernante, fue el partido más cohesionado dentro de las tres fuerzas políticas de mayor importancia, repitiéndose esta situación durante la LIX legislatura.

Una vez en el gobierno, el nivel de cohesión de los diputados panistas se mantuvo sin cambios, no obstante, hubo diferencias marcadas entre los panistas y el ejecutivo debido al distanciamiento que protagonizó el Presidente Fox con su propio partido. A excepción de un militante de la línea más moderada e institucional, el gabinete de Fox quedó integrado al margen del partido y por no panistas. El presidente del PAN en ese momento, Luis Felipe Bravo Mena, aceptó la decisión de Fox justificando su preocupación por no repetir el rol del PRI como partido en el gobierno. Sin embargo, los líderes panistas en la Cámara de Diputados y en el Senado sí manifestaron sus divergencias con la decisión del presidente de la República (Francisco Reveles, 2004), tensando por

momentos la relación entre el ejecutivo y su grupo legislativo, y afectando la homogeneidad en las posiciones de la bancada del PAN.

Con respecto al PRD, la diferencia en los niveles de cohesión varió menos al pasar de una legislatura a otra (LVIII y LIX). De igual manera, fue el partido que presentó la media más baja a lo largo del periodo de análisis. Algunos autores señalan que desde su fundación basada en una coalición “disímil e inestable”, el PRD ha sido un partido fragmentado y en ocasiones hasta polarizado (Yolanda Meyenberg, 2004), un partido que se fundó gracias a la conjunción de corrientes múltiples (Luisa Béjar, 2004) y del liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas. Este carácter improvisado de su constitución ha llevado al partido a integrar distintas corrientes políticas que distan mucho de tener una concepción homogénea (Meyenberg, 2004) lo que ha causado desacuerdos tanto en su dirigencia como en sus grupos legislativos.

Es importante hacer notar que desde 1997 los Presidentes y el Congreso se encuentran en un proceso de aprendizaje (Weldon, 2002a) dentro de un sistema federalista de frenos y contrapesos. En este sentido, en la LVIII legislatura hubo menos acuerdo interpartidista puesto que el nivel de cohesión medio fue el más bajo, WRice 0.8 (Luis A. González, 2007) La división en esta legislatura estuvo dada básicamente porque los partidos políticos llegaron más divididos al Congreso que en elecciones previas, y porque con la llegada de un nuevo gobierno en el ejecutivo federal hubo una percepción de mayor libertad para competir con el jefe del Ejecutivo. No obstante, en el Congreso mexicano, aún con gobiernos divididos, se han mantenido altos niveles de cohesión partidista (Weldon, 2002a; Nacif, 2002a; Heller y Weldon, 2003; Jiménez, 2006), aunque las prácticas en el Poder Legislativo han registrado nuevas pautas caracterizadas por una mayor independencia de los legisladores.

Tan es así que hasta antes de 1997 el ejecutivo y su grupo parlamentario en el Congreso tuvieron un papel mucho más activo en la iniciación de leyes que los partidos de oposición. Esta situación presentó varios cambios con la LVII legislatura (1997-2000) Primero, el partido gobernante se sintió más incentivado para promover cambios en el *statu quo*, aumentando considerablemente el

número de iniciativas presentadas (Margarita Jiménez, 2006). Segundo, habida cuenta que el PRI no contaba con mayoría absoluta, la oposición tuvo la oportunidad de proponer nuevas iniciativas y de cierta manera desafiar al PRI aún en el gobierno, a diferencia del bajo rendimiento de años previos. Tercero, el ejecutivo redujo su función como iniciador de leyes. Sólo hubo un incremento mínimo de iniciativas propuestas por Vicente Fox en comparación con su predecesor Ernesto Zedillo, sin embargo, esta cantidad se vio reducida en un 33 por ciento durante la segunda mitad del mandato de Fox, mientras que las provenientes del Congreso continuaron en aumento. Aunque el Ejecutivo redujo sustancialmente su agenda legislativa, el Congreso, con gobiernos divididos, ha contribuido con la mayor parte de la producción legislativa.

Para explicar por qué se dio el cambio en la relación ejecutivo – legislativo entre los años 1997 a 2006 hemos de retomar el análisis de Jeffrey Weldon. De acuerdo a este autor había cuatro factores que le permitieron a los gobernantes priístas erigirse como presidentes con mucho poder. Una primera condición es contar con un régimen constitucional presidencial, condición claramente satisfecha en la Constitución de 1917. En segundo término se requiere de un gobierno unificado, es decir, de un gobierno no dividido, o dicho de otro modo, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República. En tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario. Finalmente, la cuarta condición es que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder ejecutivo.

Tres de estas cuatro condiciones se fueron construyendo a lo largo de la conformación del priísmo como su fuente de poder hegemónico desde 1929 hasta 1988, fecha esta última en que las elecciones presidenciales establecieron la pauta para acentuar el desgaste paulatino de la fuerza electoral del PRI y, por ende, la pérdida del control de la Cámara de Diputados (1997), primero, y de la Cámara de Senadores (2000), en segundo término. Tal fue el deterioro del poder electoral priísta que, en 1997, devino el primer gobierno dividido de los gobiernos poscardenistas. En el mismo sentido, Casar (1999), sostiene que las características del presidencialismo mexicano en conceder excesiva autoridad al

jefe del Ejecutivo no proceden de las prerrogativas constitucionales, sino de su habilidad para mantener disciplinados a los miembros del legislativo.

Debido a estos cambios, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tuvo que dar un giro en torno a la negociación y el consenso. Por un lado, un Congreso plural tiene que hacer gala del ejercicio de deliberación a nivel interpartidista para lograr acuerdos o formar coaliciones. Por otro lado, el Presidente de la República, al no contar con el apoyo incondicional del Congreso por medio de la mayoría legislativa de su partido, debe aprender a negociar con los partidos de oposición si pretende sacar adelante su agenda política (Huber Olea, 2003), presentándose así una nueva relación entre ambos poderes que dista de ser igual a la que perduró durante la hegemonía del PRI. Por lo que los titulares del ejecutivo federal han tenido que aprender a convivir con gobiernos divididos.

Un efecto importante de la integración plural en el Poder Legislativo fue la reactivación del debate en las comisiones, fundamentalmente las que se integran en la Cámara de Diputados. La importancia de las comisiones radica en que son las encargadas de realizar el trabajo especializado (Carlos Sirvent, 2003) Esta labor tiene que ver con la preparación de dictámenes de proyectos de ley o decretos, tanto de los que provienen del ejecutivo federal como los que promueven los miembros del legislativo federal y de los estados de la República.

En una investigación de José A. Rivera (2004) se reporta que hasta antes de 1988 las comisiones eran instancias legislativas marginales en la deliberación parlamentaria. Sin embargo, a medida que avanzó el proceso de democratización, las comisiones se involucraron cada vez más en el proceso de negociación de políticas con miembros del gobierno, incluidos asuntos considerados importantes. De acuerdo con Rivera, el número de comisiones tendió a aumentar constantemente, pasando de 30 en la LIII legislatura (1985-1988) a 60 en la LVII legislatura (1997-2000) Este hecho se explica por dos razones políticas, ambas se basan en la idea de que las comisiones se consideraban como prebendas para distribuir y, por ello, mientras más comisiones hubiera, se tendrían mayores probabilidades de formar parte de una

comisión. Éstas fueron las mismas razones detrás del aumento del tamaño de las comisiones. Así, la presión de las diferentes bancadas partidarias por aumentar el tamaño y el número de comisiones se canalizó en dos sentidos: a) negociaciones interpartidarias y b) negociaciones intrapartidarias.

La ampliación del sistema de comisiones durante el periodo 1988-1997 (LIV, LV y LVI legislaturas) fue propuesta por primera vez por los líderes parlamentarios del PRI, quienes tenían el control del organismo de gobierno interno de la Cámara, a fin de disponer de más puestos para negociar con los grupos parlamentarios de oposición, sin necesidad de sacrificar ninguno de los puestos que ya ocupaban los diputados del PRI. En otras palabras, al agrandar el sistemas de comisiones, habría más lugares disponibles en las comisiones para los diputados de oposición, y a la oposición también podrían otorgársele presidencias y secretarías de las comisiones sin que el PRI redujera el número de presidencias y secretarías de comisiones para sus miembros. Por lo tanto, la creación de más comisiones fue una solución aceptable tanto para el PRI como para la oposición (José A. Rivera, 2004)

El reparto de las presidencias de las comisiones también estuvo acompañado de la distribución de las secretarías de las comisiones entre los miembros de oposición por primera vez en 1988. Este fue el momento clave en que los partidos de oposición fueron ganando terreno también en las secretarías de comisiones pero, como en el caso de las presidencias, la distribución no fue proporcional al número de asientos que cada partido tenía en la Cámara de Diputados, es decir el PRI tenía sobrerrepresentación. No fue sino hasta la LVII legislatura (1997-2000) cuando el PRI no pudo controlar la misma cantidad de presidencias y secretarías de las comisiones. Estas se distribuyeron con base en el Acuerdo Parlamentario del 30 de septiembre de 1997, que aprobó, en la Cámara de Diputados, la mayoría del bloque opositor, sin el beneplácito del PRI.

A partir del nuevo equilibrio en el reparto de presidencias y secretarías de las comisiones de la Cámara de Diputados la negociación legislativa es ahora más significativa. Para que una ley sea dictaminada en el pleno, debe construirse una negociación de mayoría multipartidaria. En consecuencia,

algunos acuerdos entre los partidos para construir coaliciones legislativas también pueden llevarse a cabo en el ámbito de las comisiones, especialmente en el caso de leyes no controvertidas (Benito Nacif, 1998)

Dado el carácter especializado de las comisiones, no es de extrañar que los grupos parlamentarios busquen ubicar a sus cuadros con mayor experiencia política y técnica dentro de las comisiones más importantes (Sirvent, 2003) De esta manera, se convierten en el espacio de negociación y disputa por excelencia desde las cuales los grupos parlamentarios promoverán las iniciativas que consideren más relevantes para su partido.

Antes de 1997, los partidos de oposición se quejaban porque sus iniciativas no llegaban al pleno de la Cámara de Diputados al ser desechadas por las comisiones de mayoría priísta (Benito Nacif, 2000). En lo sucesivo, no se ha podido imponer la voluntad de un solo partido, ni se ha impedido que las iniciativas se discutan en el pleno, creándose así un foro de expresión y debate interpartidista.

Sin embargo, con respecto a la cohesión de los grupos parlamentarios, ésta se ha visto afectada por problemas coyunturales que tienen que ver con el tema en debate y con las facciones en el interior de cada grupo, lo que hace presumir que los diputados actúan con cierta libertad e independencia de su líder de partido a la hora de apoyar o desaprobare algunos proyectos de ley o reformas constitucionales. Luego de que las votaciones por comisiones se tornaron importantes, se nota que no todos los partidos se muestran igualmente cohesionados. Las votaciones que mayor heterogeneidad han provocado en cada fuerza política fueron las provenientes de las comisiones de Relaciones Exteriores, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Salud.

Por otro lado, los desacuerdos entre miembros del PRD en las comisiones de Hacienda y Presupuesto en la LVII Legislatura (1997-2000), a diferencia del PAN y PRI, fueron ocasionados por un abanico de temas más allá del Presupuesto y la Ley de Ingresos. El proyecto de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros constituye un claro ejemplo de división al interior del partido donde sólo un 15 por ciento del grupo votó a favor,

un 25 por ciento en contra y la mayor parte de los presentes (58 por ciento) se abstuvo. Otro tema de desacuerdo fue la emisión de la cuarta moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos. En asuntos financieros, los legisladores se comportaron más cohesionados en temas decisivos para el gobierno federal, mismos que podrían considerarse como temas sustantivos en los que convergen los miembros de los partidos (Luis A. González, 2007)

Como apunta María Amparo Casar (2000), al dividir las votaciones en comisiones, el grado de cohesión se acentúa y atenúa dependiendo de la materia que se trate. Los temas más vulnerables que generaron desacuerdos a escala intrapartidista se pueden clasificar siguiendo dos patrones. Primero, los que afectaban intereses regionales. Dentro de estos los casos más notorios se registraron dentro del PRD en la LVIII Legislatura cuando su grupo votó dividido en lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública Federal y al Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el PRI en esa misma legislatura pero en la comisión de Hacienda y Crédito Público en lo referente a la Ley Aduanera y a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En ambos casos el aspecto económico es un elemento en común y el resultado tiende a surtir efectos a escala regional.

Segundo, los temas de menor impacto en los cuales parece que los legisladores votan en contra del resto de su grupo a sabiendas de que su comportamiento no afectará el resultado final ni su relación con el resto de la bancada. Destacan las divisiones sin mayor alcance en el PRI y PRD (LVIII y LIX legislaturas) por conceder o no permiso al Presidente para ausentarse del país, así como el desacuerdo en el PRD por la inscripción en el Muro del Palacio Legislativo. Se ha observado que entre más sustantivo sea el tema en cuestión, los diputados tienden a estar más cohesionados con su grupo, mientras que a menor trascendencia del tema, la cohesión tiende a ser más laxa. Este fenómeno fue más evidente en el PRD en las legislaturas LVIII y LIX y en el PRI sobre todo en la LVIII legislatura.

Otra variable coyuntural se refiere a los grupos de poder que pugnan en el interior de los partidos políticos, los cuales llegan a provocar la división de sus miembros dentro del Congreso. Un caso significativo es el del PRD.

Como hemos presentado, entre el diseño institucional y la acción de los actores con veto hay una tendencia a ponderar a los actores políticos como aquellos que pueden generar los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo. La gobernabilidad legislativa recae, en mayor medida, en la acción de los actores y no tanto que en el marco institucional. Son los actores los que utilizan las reglas en derredor de sus propósitos. Así la aparición de los gobiernos divididos se debió a la inserción de nuevos actores con veto más que a la insuficiencia de las reglas para incorporar a nuevos actores con veto. Los conflictos entre el legislativo y el ejecutivo se debieron a que partidos como el PAN y el PRD, en 1997, se introdujeron en la escena legislativa con una mayor cantidad de diputados y utilizaron las reglas institucionales existentes para hacer valer, junto con el PRI cuando le tocó el papel de oposición, el contrapeso del legislativo frente al ejecutivo, con las atribuciones constitucionales existentes antes del surgimiento de los gobiernos divididos y la alternancia. Lo anterior lo haremos ver en el siguiente capítulo, con especial atención a la LVII legislatura.

Capítulo 3.

Gobernabilidad y gobierno dividido en la LVIII legislatura (2000-2003)

Cuando México ingresa al circuito de los gobiernos divididos en 1997, empezó a circular la idea de que la ingobernabilidad era un escenario potencialmente posible. La imagen de ingobernabilidad se propagó, en buena medida, por las alertas que durante los años noventa generó el conocido debate acerca de los “peligros del presidencialismo”. Influido por la experiencia en América Latina, Juan Linz (1990a) advertía la tendencia de los regímenes presidenciales a sufrir intervenciones militares cuando un Presidente es incapaz de formar coaliciones para impedir que la pugna de poderes comprometa el proceso democrático normal.

Sin embargo, la imagen del quiebre de la democracia a través de un golpe militar parece haberse exagerado ya que si bien hubo caídas de presidentes, fundamentalmente en el cono sur, es importante señalar que, en el periodo 1978-2003, los presidentes electos que dejaron sus cargos antes de que sus mandatos concluyeran, ya sea porque renunciaron o porque fueron expulsados por juicio político o por cualquier otra manera forzosa de renuncia, en todos los casos desembocaron en nuevos presidentes civiles. En otras palabras, las caídas presidenciales fueron cambios dentro del régimen, no quiebres del régimen (Hochstetler Kathryn, 2008)¹

Particularmente en México estaba algo lejana la experiencia acerca de los gobiernos divididos, al momento de surgir a finales del siglo XX, no había un referente que nos permitiera ubicar cuál podía ser el efecto de que el Poder Ejecutivo estuviera en manos de un partido con minoría de legisladores en la Cámara de Diputados. Por otro lado, las experiencias de las transiciones a la democracia en América Latina nos proporcionaban información de los conflictos

¹ La expectativa de Linz de que las Fuerzas Armadas surgirían como un poder moderador para manejar conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo queda dramáticamente refutada. (Hochstetler Kathryn, 2008).

generados a partir del desencuentro de los poderes ejecutivo y legislativo debido, en buena parte, por la existencia de gobiernos divididos.

Sin embargo, la experiencia acumulada en derredor de los gobiernos divididos en México ha permitido entender los mecanismos de impulso o desarticulación del conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Las evidencias que nuestra investigación arroja nos permiten abordar con mayor claridad si, en efecto, el régimen presidencial, y en particular, el régimen presidencial mexicano, en un escenario de gobierno dividido y es presa fácil de la ingobernabilidad.

Como ya se apuntó líneas arriba, los actores políticos que representan a los poderes ejecutivo y legislativo han encontrado, hasta el momento, los caminos institucionales para darle cauce a los acuerdos necesarios para ir afianzando el proceso de democratización que desde 1988 viene experimentando México. Si bien el primer gobierno dividido surge en 1997, aquí nos abocaremos a analizar la gobernabilidad del gobierno dividido en el periodo presidencial 2000-2006, periodo que a su vez se divide en dos legislaturas: la LVIII (2000-2003) y la LIX (2003-2006).

La gobernabilidad legislativa durante la LVIII legislatura (2000-2003)

Una vez que los diferentes actores políticos, principalmente el PRI, reconocen la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, desde varias tribunas se afirmaba que el 2 de julio de ese año se había vivido una jornada electoral histórica que representaba un triunfo para México, que de esta manera entraba de lleno a una nueva etapa de su vida política, con paso firme y confianza en el futuro. Además de que el pluralismo se afianzaba, al igual que la viabilidad para conformar una nación moderna, capaz de resolver sus problemas sociales y políticos de manera civilizada y transparente. Se advertía también que era preciso entender que se abría la puerta de una transición

irreversible, por lo que se hacía necesario cuidar los pasos que debían dar los diferentes actores políticos en ese momento de arranque. Se postulaba la reconciliación nacional como condición ineludible para sentar las bases de una alternancia sin fisuras, por lo que sería grave que ganara terreno la corriente que buscara ejercer el poder con una orientación revanchista. Lo razonable y conveniente era evitar confrontaciones partidistas y en cambio actuar con serenidad y prudencia, con el fin de permitir que las heridas de las derrotas cerraran de manera efectiva.²

Por otro lado, los principales actores políticos que se ubicaban en la oposición manifestaban su rechazo a una posible alianza en el gobierno. Es así que la convocatoria de Vicente Fox para integrar un gabinete plural e incluyente encontró el rechazo categórico de los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y que por medio de sus diputados y senadores en la Comisión Permanente del Congreso de la LVII legislatura, emplazaron al candidato presidencial triunfador a integrar un gobierno con personas de su propio partido, que compartieran su proyecto y, sobre todo, le cumpliesen a los mexicanos cada una de sus promesas de campaña.

En ese tenor, Enrique Jackson Ramírez, coordinador de los diputados del PRI, dijo que su partido haría valer los 13 millones de votos que obtuvo y los cargos públicos conquistados para combatir la intolerancia, la necesidad y la mojigatería disfrazada de nuevos valores. A su vez, Pablo Gómez Álvarez rechazó que a México le convenga la conformación de un gobierno “dizque incluyente y plural”. Por el contrario, expresó, era el momento de profundizar la lucha política y reconocer a plenitud las diferencias. “No vamos a aceptar esos esquemas de probaditas de poder, de ayudantes del Presidente desde otra posición”, les dijo Pablo Gómez a los panistas, mientras que el diputado Jesús

² Editorial de *El universal*, 3 de julio de 2000.

Martín del Campo, también del PRD, sostuvo que la ciudadanía no votó por la cohabitación en el gabinete presidencial.³

Con estos discursos cargados de reciedumbre de los dirigentes de los dos partidos que integrarían la oposición en la Cámara de Diputados en la LVIII legislatura y las declaraciones del ex dirigente y coordinador de la fracción parlamentaria entre 2000 a 2003 del albiazul, Felipe Calderón, en el sentido de que el panismo tendría una actitud de colaboración con el nuevo gobierno, sin que ello implicara sumisión, se teñía el ambiente de choque entre los actores políticos representados en el Congreso y un débil apoyo al presidente de parte de su partido.

No obstante lo anterior, había declaraciones en que la negociación política se ubicaría en el Poder Legislativo, específicamente en la Cámara de Diputados. De esta manera, Felipe Calderón expuso que el próximo Congreso debería ser sinónimo de consenso, negociación y amplia relación con las fuerzas políticas.⁴

Por su parte, la dirigencia nacional del PRD acordó, junto con los gobernadores perredistas y su ex candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, no firmar ningún pacto que propusiese el panista Vicente Fox, sino encaminar la búsqueda de acuerdos, incluso con el PRI, para la reforma del Estado siempre en el Congreso.

Con respecto al PRI, Enrique Jackson advirtió, a quienes pronosticaban que el PRI desaparecería, que la presencia de este partido en el Congreso y otras posiciones que tenían demostraba, en todo caso, que nadie gana todo, ni tampoco nadie pierde para siempre. Además, la senadora del PRI, Beatriz Paredes Rangel, subrayaba cuál sería el papel de su partido a partir del 1 de diciembre de 2000, una vez consumado el relevo en la Presidencia de la República: “Sabremos ser una oposición responsable, comportarnos como un elemento que coadyuve a una gobernabilidad democrática y constructiva”.⁵

³ *El universal*, 7 de julio de 2000.

⁴ *Ibídem*.

⁵ *Ibídem*.

Es de hacer notar que los perdedores de la elección presidencial manifestaban enfado por los resultados electorales. En el PRI, el haber perdido su posición política más importante fue un choque al cuál no podían reaccionar con entusiasmo, sin embargo, se refugiaron en su segunda posición, el Legislativo. Mientras tanto, en el PRD advirtieron que su posición fuerte se encontraba en la Cámara de Diputados. Lo importante fue que ambos actores aceptaron la posición en que el electorado los había colocado, más aún, aceptaron lo que Coppedge denomina como la fórmula.⁶

El letargo gubernamental

Después de haber experimentado un largo periodo de gobiernos unificados, la rutina llegó a su fin. El fortalecimiento electoral de distintas opciones políticas, como el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática, permitió que el Congreso mexicano, y en especial la Cámara de Diputados, recobrara el poder que la Constitución le asignaba. Uno de los beneficios de este cambio fue el incremento de la representatividad, lo que abrió un nuevo camino en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Para varios investigadores la ruta en estas nuevas relaciones era la parálisis gubernamental. Acostumbrados al predominio del Ejecutivo y a la ausencia de pluralidad en la Cámara de Diputados, pronosticaron un escenario de inmovilidad debido a la falta de cooperación de los diputados opuestos a la rama ejecutiva del gobierno. Se vaticinó que si el Ejecutivo no lograba coincidir con las distintas fuerzas políticas del país, el desacuerdo podría persistir tantos años como durara el mandato, y como consecuencia del desencuentro la oposición desembocaría en la desobediencia civil, creándose una atmosfera de ingobernabilidad como único camino de la oposición frustrada. Es probable que

⁶ Por fórmula se entiende cualquier regla que permita manejar los conflictos que surgen entre dos o más actores. La gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con los otros actores; sólo requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla. Los actores pueden reaccionar a la fórmula con entusiasmo, indiferencia, resignación, o amargura, lo medular es que obedezcan la fórmula

esta imagen se haya posicionado en el análisis debido a las turbulencias sociales que se produjeron a partir de 1988, que acompañadas de un lenguaje un tanto radicalizado, debido a la desventaja en triunfos electorales por parte de los partidos de izquierda, se fueron publicitando en diversos medios de comunicación, lo que pudo derivar en un análisis negativo de la democratización mexicana.

A pesar del lenguaje rijoso y el descontento que la oposición manifestó en las calles, sobre todo de la izquierda aglutinada en el PRD, la acción política desarrollada en el interior de la Cámara de Diputados fue de colaboración institucional y en muchos casos de apoyo a las iniciativas presidenciales en el periodo legislativo de la LVIII legislatura.

La fuerza política del PRD, como actor de veto, no se utilizó en sentido negativo sino más bien de búsqueda de acuerdo con las distintas fuerzas partidarias en la Cámara de Diputados. Hacemos mención especialmente al PRD debido a que este partido manifestó una oposición más abierta frente al ejecutivo. No obstante, el número de ocasiones en que este partido votó a favor de las iniciativas presidenciales en la LVIII legislatura fue de franca colaboración. Así se muestra en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1.

Forma en que los tres principales partidos votaron en relación con las iniciativas presidenciales en la LVIII legislatura (2000-2003)			
	PRD	PRI	PAN
A favor	53 (86.88%)	61 (100%)	61 (100%)
En contra	7 (11.48%)	-	-
Abstenciones	1 (1.64%)	-	-
Total de veces que se votó en la Cámara de Diputados	61 (100%)*		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria* en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> *Este total incluye todas las ocasiones en que se votó en relación a alguna iniciativa presidencial, ello comprende las votaciones en lo general y en lo particular, además las votaciones en que las iniciativas eran devueltas con modificaciones por parte de la Cámara de Senadores.

A pesar de que el PRD haya votado en contra de alguna iniciativa presidencial no implicaba que pudiera vetarla debido a que su peso no era el suficiente para impedir que fuera aprobada. Aunque sí hubiera sido posible que en conjunto con el PRI o el PAN hubiera podido aprobar alguna iniciativa por mayoría simple, esto es, cincuenta por ciento más uno. Sin embargo, esta posible coalición no podría aprobar una reforma constitucional debido a que se requiere mayoría calificada, esto es, 75% de los diputados. Lo destacable del procedimiento del PRD es la colaboración que mostró como partido a la aprobación de las iniciativas presidenciales, lo que contribuyó a la gobernabilidad legislativa.

Cuadro 3.2. Diputados por partido político, LVIII legislatura

PARTIDO	DIPUTADOS	%
Partido Revolucionario Institucional	208	41.6
Partido Acción Nacional	207	41.4
Partido de la Revolución Democrática	53	10.6
Partido Verde Ecologista de México	16	3.2
Convergencia	1	.2
Partido del Trabajo	8	1.6
Partido de la Sociedad Nacionalista	3	.6
Partido Alianza Social	2	.4

Independientes	2	.4
----------------	---	----

Fuente: Cámara de Diputados, <http://cddhcu.gob.mx>

Por otro lado, el PRI votó el cien por ciento de las veces a favor de las iniciativas presidenciales que se votaron en la Cámara de Diputados, mostrando también colaboración para la gobernabilidad legislativa. No obstante, la colaboración que mostraron el PRD y el PRI en la Cámara de Diputados, hubo iniciativas presidenciales que se quedaron pendientes (doce en total).

Cuadro 3.3. Estatus de las iniciativas del ejecutivo enviadas al legislativo en la LVIII legislatura.

Aprobadas		41	77.08%
Rechazadas	1*		
Pendientes		12	22.56%
**Estancadas	7		13.16%
***Sin dictamen	5		9.4%
Total		53	

Fuente: Elaboración propia con base en iniciativas presentadas durante la LVIII legislatura por el Ejecutivo Federal, en Base de datos de iniciativas, LVIII Legislatura, publicada en *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/> *Parte de un paquete. ** Iniciativas que fueron devueltas por la Cámara de Senadores con observaciones, las cuales se volvieron a dictaminar por comisiones pero ya no se pasaron a votación para su aprobación al pleno. *** Iniciativas que se turnaron a comisiones y no tuvieron dictamen.

Como se muestra en el cuadro 3.3, de las doce iniciativas pendientes en la LVIII legislatura, siete se quedaron estancadas, seis debido a que fueron regresadas a la Cámara de Diputados con observaciones por parte de la Cámara de Senadores, éstas fueron dictaminadas nuevamente, sin embargo, no fueron votadas en el pleno, y una, que fue enviada a la Cámara de Senadores, no fue devuelta a la Cámara de Diputados.

Con estas cifras se muestra que hubo una elevada aprobación de las iniciativas presidenciales, 77.08 %, lo que implicó un alto índice de cooperación para aprobarlas. En este caso de la legislatura LVIII presenciamos un proceso de negociación entre las tres fuerzas políticas más importantes, pues de las 41 iniciativas aprobadas, 34 (82.62%), lo fueron con el acuerdo del PRI, PAN y PRD, y en 7 ocasiones, (17.01%) el PRD no participó del acuerdo que establecieron PRI y PAN.

Por otro lado, de las 12 iniciativas pendientes se observa que los puntos de veto se diferenciaron. Es así que 6 (49.98%) de estas iniciativas se quedaron estancadas en la Cámara de Diputados debido a que, a pesar de que se dictaminaron, no pasaron a votación en el pleno. De las otras 5 (41.65%), no hubo dictamen por parte de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, cuyo titular fue Oscar Guillermo Levin Coppel del PRI. La otra iniciativa (8.33%) fue enviada a la Cámara de Senadores en donde quedó estancada.

De lo anterior podemos advertir que la negociación en la Cámara de Diputados para la aprobación de las iniciativas del ejecutivo tuvo éxito en una primera fase; sin embargo, cuando la Cámara de Senadores regresa 6 iniciativas con observaciones a la cámara de origen, a pesar de que existió dictamen y por tanto acuerdo en la Comisión de Hacienda, no se logró el acuerdo para pasar al pleno de la Cámara de Diputados para ser votada, esto es, no logró pasar con éxito la segunda fase. Lo que vimos aquí fue el fracaso en la negociación.

Con respecto a las 5 iniciativas que no tuvieron dictamen podemos decir que el punto de veto provino de la presidencia de la Comisión de Hacienda en manos del PRI. Por falta de información no podemos abundar en la forma en cómo se procesaron estas iniciativas.

Con todos los datos anteriores no se puede afirmar que hubo parálisis de gobierno durante la LVIII legislatura; lo que hubo fue un alto porcentaje de acuerdos derivados de la negociación entre los tres actores con fuerza, pero sobre todo de los dos más importantes, el PRI y el PAN. No obstante estos acuerdos en este periodo legislativo, hubo falta de disciplina partidista, la cual

aunque no afectó sustancialmente las votaciones, sí denotan desacatos internos en las fracciones parlamentarias. Así lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 3.4.

Resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LVIII legislatura									
Iniciativas	Favor	Contra	Abstenciones	Votación en contra por partido			Abstenciones por partido		
				PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD
1(A)	456	3	1					1	
2(A)	480	0	1				1		
3(A)	428	0	5				1	4	
4(A)	412	0	15					1	
5(A)	428	0	1					1	
6(A)	323	53	19	12		41	19		
7(A)	327	44	11	6		36	11		
8a(P)	400	0	19				2	1	
8b(P)	343	0	2				2		
8c(A)	436/407*	32/12*	6/28*	14/5*	7		4/6*	1/5*	
8d(P)	405	0	1						
8e(R)	394	0	4				1	3	
9(A)	402	5	2				2		
10(A)	415	0	0						
11(A)	413	0	1						
12(A)	335	0	2				1		1
13(P)	SIN DICTAMEN								
14(A)	285	76	11	28	3	38	8	3	
15(A)	391	0	5				4		1
16(A)	434	9	4				1		1
17(A)	296	62	3	6	7	45	2	1	
18(A)	428	0	1				1		
19(A)	413	0	3				2		
20(A)	413	0	0						
21(A)	393	0	1				1		
22(A)	438	0	3	2		39**	2	1	3**
23(A)	381	27	8	3		19	8		
24(A)	423	0	0						
25(A)	454	5	9	3/1*			6	1	1
26(A)	417	0	1				1		
27(A)	382	5	1				1		
28(A)	436	0	1				1		
29(A)	409	0	0						
30(A)	370	0	1						
31(A)	441	3	2	2	1		2		
32(P)	397	0	3				2		1
33(A)	397	0	3				3		
34(A)	392	2	1	1			1		
35(P)	SIN DICTAMEN								
36(P)	SIN DICTAMEN								
37(A)	409	17	20	5		10	10	5	5
38(P)	457	4	7	1		3	3	1	3
39(A)	427	41	3	2		36	2		1
40a(P)	432	0	4				2	2	
40b(A)	408	2	4				1	3	
40c(P)	403	5	2	4	1		2		
40d(A)	327	86	6	30	11	36	3	2	1
40e(A)	439	0	7				5		2
41(P)	441	0	1				1		
42(A)	279	1	6		1		1	4	
43(A)	385	0	2				2		
44(A)	385	0	0						
45(P)	429	0	10				6	4	

46(P)	SIN DICTAMEN							
47(P)	396	13	0					
48(A)	416	0	1				1	
49(P)	SIN DICTAMEN							
50(P)	351	0	44					43
51(P)	371	0	1					1
52(A)	407	0	4				1	3
53(A)	406	0	3				1	2

Fuente: Elaboración propia con base en iniciativas presentadas durante la LVIII legislatura por el Ejecutivo Federal, en Base de datos de iniciativas, LVIII Legislatura, publicada en *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

* Esta iniciativa se votó 2 veces debido a que fue regresada por la Cámara de Senadores con observaciones a la Cámara de Diputados.

** Voto particular al artículo 420 del Código Penal Federal.

(A) Aprobada, (P) Pendiente, (R) Rechazada.

Para analizar los datos del cuadro anterior quiero utilizar una tabla de definiciones y conceptos que nos permiten entender la actuación de los partidos y sus miembros.

DEFINICIONES Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA COHESIÓN Y LA DISCIPLINA

Concepto	Unidad de análisis	Definiciones
Cohesión	Comportamiento partidista	Grado de homogeneidad de los miembros de un partido en el ámbito legislativo (voto) o en el ámbito de gobierno (coaliciones) (Sartori, 1994; Ruiz y García, 2002).
Disciplina	Comportamiento individual	Acatamiento de los miembros del partido (independientemente de sus preferencias) de las instrucciones de su líder (Bowler, Farrel y Katz, 1999).
Unidad	Comportamiento partidista	Grado de interrelación entre cohesión y disciplina (Morgenstern, en proceso de publicación).
Lealtad	Comportamiento individual	Frecuencia en el cambio de etiqueta partidista por parte de los miembros de un partido (Ruiz y García, 2002).
Coherencia	Ideas compartidas de los miembros de los partidos	Grado de congruencia en las posturas ideológicas y programáticas de los miembros de un partido (Ruiz y García, 2002).

Fuente: Valencia Escamilla, Laura, "La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria" en *Sociológica*, año 19, número 56, septiembre-diciembre de 2004.

De acuerdo con los datos del cuadro 3.4 se observa que de las 61 votaciones que hubo, en 5 existió disciplina partidaria exacta (100%) para los tres principales partidos. El partido con menos indisciplina fue el PRD es decir sólo en 15, (24.6%), de las 61 votaciones, uno o más miembros de este partido no acató las instrucciones de su líder de bancada. Por su parte el PAN fue el partido que en 21 (34.44%), de las 61 votaciones, uno o más de sus miembros cometieron actos de indisciplina. El PRI fue el que tuvo mayor índice de indisciplina, en función de que uno o más de sus diputados desobedecieron la línea de su líder de bancada. Ello sucedió en 39 (63.96%), de las 61 ocasiones en que se votó alguna iniciativa presidencial.

Con respecto a la cohesión se observa que sólo en cuatro ocasiones el PRD no logró que los miembros de su bancada votaran en el mismo sentido.⁷ De esta forma, la cohesión del PRD fue de 93.44%, la del PRI 97% y la del PAN 100%.

En relación con la Unidad⁸ observamos que el PAN logró un 82.78%, y el PRI 66.52%, mientras el PRD alcanzó 84.42%.

Con las anteriores cifras podemos afirmar que el sistema de partidos en la Cámara de Diputados es altamente estable y con un trabajo de colaboración, sin parálisis gubernamental, cuyo resultado ha sido una gobernabilidad legislativa democrática, al menos con respecto a la LVIII legislatura.

⁷ Tomaré como indicador del voto en el mismo sentido el que el 80% de los diputados de una bancada hayan votado de forma similar.

⁸ Para obtener el grado de Unidad se sumaron los de disciplina y cohesión, posteriormente se dividieron entre 2.

Cooperación ejecutivo-legislativo en la LVIII legislatura

Como hemos visto con los datos anteriores, durante la LVIII legislatura los tres principales partidos, PRI, PAN y PRD, tuvieron un trabajo de colaboración en el procesamiento de las iniciativas que el Poder Ejecutivo les envió. En esta parte del capítulo dos abordaremos qué tipo de gobernabilidad se desarrolló en esta primera mitad del gobierno de Vicente Fox.

Hasta ahora no hemos visto datos que nos indiquen que los partidos de oposición hayan tenido una actitud desleal, o actuado en el sentido de una indisciplina colectiva en contra de las iniciativas del ejecutivo. Por el contrario, la cooperación y la negociación han sido los signos que marcaron a la LVIII legislatura. Ello abonó en buena medida el camino para la construcción de la gobernabilidad.

En el cuadro que se presenta a continuación vamos a revisar a qué rubro pertenecieron las iniciativas del ejecutivo y cuál fue su dirección.

Cuadro 3.5. Índice de gobernabilidad en la LVIII legislatura

Origen de la iniciativa	Tema de discusión								Respuesta del legislativo	Índice de gobernab. (73.77%)
Ejecutivo	Gobernación y seguridad	Agricultura, medio ambiente y energía	Temas educativos y cultura	Economía, hacienda y finanzas	Justicia y derechos humanos	Asuntos militares	Legislación constitucional y de la Cámara	Trabajo y temas sociales		G O B E R N A B I L I D A D D É F I C I T
41 (+4)	2	5	1	26 (4)*	1	3	1	2	Aprobada	
				(1)***					Rechazada	
12 (+3)	2	1		5 (3)**	1	1	1	1	Pendiente	
53 (61)	4	6	1	31 (39)	2	4	2	3	Total	
Total										

Fuente: Elaboración propia. *Se incluye una iniciativa que contiene un paquete de leyes que en su mayoría fueron aprobadas. ** Se incluye una iniciativa que contiene un paquete de leyes que en su mayoría quedaron pendientes. *** Iniciativa de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aprobada en la Cámara de Diputados y rechazada en la Cámara de Senadores, esta iniciativa de Ley formó parte de un paquete en que hubo dictámenes aprobatorios, de rechazo y otras quedaron pendientes de dictamen en alguna de las Cámara.

Como se observa en este cuadro, el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados 53 iniciativas, de las cuales 31 fueron de corte económico. Dos de estas iniciativas constituyeron paquetes de 5 proyectos de ley cada una. Ello hace un total de 39. De estas iniciativas se aprobaron 30, se rechazó una y 8 quedaron pendientes. Del total de iniciativas, 63.93% comprendieron la Ley de Ingresos de la Federación, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal).

El segundo rubro en que el Ejecutivo puso más atención fue el de agricultura, medio ambiente y energía, estas 6 iniciativas ocuparon un 9.83%, de las cuales 5 iniciativas fueron aprobadas y una quedó pendiente. En tercer orden de importancia, con 4 iniciativas cada uno (13.11%), se encuentran las que hemos agrupado en gobernación y seguridad y las de asuntos militares. Para el primer grupo, 2 iniciativas, (3.27%), fueron aprobadas y 2 quedaron pendientes, mientras que las de asuntos militares, 3 (4.91%), fueron aprobadas y una (1.63%), quedó pendiente.

En cuarto lugar quedaron las iniciativas relativas a trabajo y temas sociales con 3 iniciativas, (4.91%), de éstas 2 fueron aprobadas y una quedó pendiente. En quinto lugar se ubican dos grupos con 2 iniciativas cada uno (6.55%), por un lado, justicia y derechos humanos y por otro lado, legislación constitucional y de la Cámara. En ambos casos una iniciativa fue aprobada y la otra quedó pendiente. Finalmente se encuentra el rubro de temas educativos y cultura. Para este apartado el ejecutivo envió una iniciativa, la cual fue aprobada por el legislativo.

De forma global, de las 61 iniciativas que el Poder Ejecutivo envió al Poder Legislativo, 45 (73.77%) fueron aprobadas. De acuerdo a la clasificación de la gobernabilidad legislativa que hemos elaborado, en la LVIII legislatura encontramos un déficit de gobernabilidad. Un aspecto que se cubre es que en el seno del poder legislativo se aprobaron leyes de origen presidencial, en el rango de cincuenta a setenta y cinco por ciento. Se lograron acuerdos entre los actores estratégicos producto de negociaciones aceptables para los tres partidos más importantes, PRI, PAN y PRD, como se mostró líneas arriba.

De ahí que nuestros resultados empíricos nos mostraran la aprobación de un alto porcentaje de leyes de origen presidencial. El conflicto entre los actores con capacidad de veto logró resolverse por medio de acuerdos de corta duración por lo que la polarización ideológica fue de mediana tesitura, en esa medida el sistema de partidos fue de multipartidismo moderado, la magnitud del contingente legislativo del presidente se encontró entre el 40 al 50%, hubo una alta disciplina partidaria que permitió acuerdos legislativos importantes. Existió un mediano nivel de fragmentación, ello hizo posible una coalición legislativa cuya inestabilidad se atenuó de acuerdo a la solidez de la coalición.

Esto nos conduce a la consideración de que pudiésemos estar frente a un proceso de cambio en el ritmo de la gobernabilidad, en razón de la acción de los actores estratégicos, situación que nos lleva a pensar que el problema de la gobernabilidad en el ámbito legislativo está sujeta a la forma en cómo actúan los actores, más que al diseño institucional, aspecto que hemos planteado antes en esta tesis.

Es importante señalar que en el siguiente capítulo abordaremos las condiciones en que se desarrolló la LIX legislatura, lo que implicará hacer un análisis comparado entre las LVIII y LIX legislaturas.

La rehabilitación del legislativo: aprendiendo a legislar

Hasta antes de 1997 el Poder Legislativo tenía atrofiada una parte importante de su función. Los legisladores, por lo general, no proponían iniciativas de ley para su discusión y eventual aprobación en el pleno de cada una de las cámaras. El origen de este entumecimiento residió en el control de la mayoría, tanto de diputados como de senadores, por un solo partido, el PRI, por un lado, y por otro lado, la prevalencia del ejecutivo como el emisor preferencial de iniciativas de ley. Es a partir de 1997, con el incremento en el número de legisladores de oposición, especialmente del PAN y el PRD, y por lo menos en la Cámara de Diputados, que se inicia un proceso de rehabilitación de una de las

primordiales funciones del legislador: formular iniciativas de ley. Fue justamente en el momento en el que el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados cuando se inició la rehabilitación de esa parte atrofiada del legislativo: proponer, para su debate, iniciativas de ley. A la par de la disminución del predominio del ejecutivo en la expedición de iniciativas de ley enviadas al legislativo, se fue reanimando la facultad de los legisladores de elaborar sus propias iniciativas.

Es importante señalar que la pluralidad de fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo ha permitido el fortalecimiento de esta rama del gobierno frente al Poder Ejecutivo. Ha sido la diversidad y fortaleza de partidos diferentes al PRI lo que le ha venido dando mayor vitalidad a la labor de los legisladores. Es decir, en la medida que se han fortalecido el PAN y el PRD en la representación legislativa, el ejecutivo federal ha disminuido su influencia en la gestión y aprobación, no sólo de sus propias iniciativas, sino las que se generan en el interior de Congreso, primordialmente en la Cámara de Diputados. Esta experiencia se ha venido prolongando a partir de la LVII legislatura, aunque es de hacer notar que su mayor incremento fue entre las LVIII y LIX legislaturas.

Cuadro 3.6

					Total	Índice de prod.
	Pendientes	Desechadas	Aprobadas	Veto de bols.		
Ejecutivo	16	1	44		61	72.13
Senadores	32	4	73	3	112	65.17
Legs. edos.	--	--	--	--	--	0
ALDF						0
PRI	239	32	49	--	320	15.31
PAN	217	21	45	2	285	15.78
PRD	253	29	38	1	321	11.83
PVEM	67	6	16	--	89	17.97
PT	38	4	9	--	51	17.64
Convergencia	6	1	5	--	12	41.66
Dip. s/partido	10	--	--	--	10	0
Conj. g. parl.	--	--	--	--	--	--
PSN	11	--	1	--	12	8.33
PAS	15	--	--	--	15	0
Total Dip.	856	93	163	3	1115	14.61
Total PL	888	97	236	3	1227	39.89*
Total PL+PE	904	98	280	6	1288	--

Fuente: Elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria* y la Dirección General de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados. *Para obtener este porcentaje se sumaron los índices de la Cámara de Senadores y la de Diputados y posteriormente se dividió entre dos. (PL) Poder Legislativo, (PE) Poder Ejecutivo.

En el anterior cuadro 3.6., lo que primero podemos observar, es el contraste en el porcentaje de generación de iniciativas. Así, el ejecutivo envió al legislativo 61 iniciativas que comparadas con las que se generaron en el propio

legislativo, 1227, hay una diferencia de 2011%. Esta desproporción nos muestra cómo el Poder Legislativo inició una actividad legislativa de forma impetuosa, sin embargo, quien en verdad desarrolló efusividad en la generación de iniciativas fue la Cámara de Diputados, pues ésta formuló 1115 iniciativas que comparadas con las del ejecutivo, se encuentra una diferencia de 1827% y con respecto a los senadores, 112 iniciativas, la diferencia es de 995%.

A pesar de la enorme desproporción en la presentación de iniciativas entre el ejecutivo y el legislativo, para su análisis y eventual aprobación, nos encontramos que el índice de aprobación de iniciativas entre estas dos ramas del gobierno no fue tan divergente, más aún, el ejecutivo logró un índice de productividad de 72.13%, significativamente mayor que el legislativo, 39.89%. De esta forma, el ejecutivo alcanzó un 180% más de productividad que su contraparte.

Si contrastamos los índices de productividad entre las cámaras, observamos que la Cámara de Diputados logró un índice de productividad extremadamente bajo, 14.61%, mientras que la Cámara de Senadores alcanzó 65.17% de rendimiento.

Un aspecto a resaltar es la oposición que el ejecutivo tuvo con respecto a 6 iniciativas que el Poder Legislativo promovió. Esta discrepancia del ejecutivo se manifestó con 3 iniciativas aprobadas y enviadas al ejecutivo para su publicación por parte de los senadores, publicación que no se llevó a efecto. Lo mismo sucedió con otras 3 iniciativas de los diputados. No publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las iniciativas aprobadas por el Poder Legislativo es lo que se conoce como “veto de bolsillo” instrumento que el titular del ejecutivo utiliza para mostrar su absoluto rechazo a lo aprobado por el Congreso. No obstante, la diferencia entre ambos poderes no es significativa pues sólo representó el 2.54% de las iniciativas de origen legislativo, 236, y que sí fueron publicadas.

El incremento desaforado en la presentación de iniciativas en la Cámara de diputados provino fundamentalmente de tres fracciones parlamentarias: el PRD, 321, el PRI, 320, y el PAN, 285. El porcentaje que estos grupos

parlamentarios acumulan es de 83.04% del total de iniciativas presentadas por los diputados. Sin embargo, el contraste entre iniciativas presentadas y aprobadas por los diputados es sorprendente: tan sólo 14.61%.

Estos resultados pueden analizarse a partir de dos factores. El primero es la falta de negociación para llegar a acuerdos que permitan obtener un alto grado de productividad legislativa. Otro es que el periodo para debatir y aprobar las iniciativas, tanto en comisiones como en el pleno, es demasiado corto por lo que abordar una cantidad elevada de iniciativas no es realmente posible. No obstante lo anterior, hay que señalar que los partidos desean mostrar que sí trabajan en la aprobación de leyes, sobre todo si la ciudadanía muestra escepticismo ante el trabajo de los legisladores. La carrera por mostrar que hay trabajo legislativo se ve mermada por los bajos índices de productividad legislativa en general y la de las fracciones parlamentarias en particular. En tal sentido, en el cuadro 3.6. se muestra que el índice de productividad de las tres fracciones parlamentarias mencionadas es extremadamente bajo. De esta forma, el PRI logró un 15.31% de productividad, el PAN 15.78% y el PRD 11.83%.

Cuadro 3.7.

Origen de la iniciativa		Trámite de la iniciativa en el legislativo	Respuesta del ejecutivo			Índice de gobernabilidad
Legislativo			Publicada en el DOF	No publicada		T I P O O R D E B I L I D A D
Diputados	Senadores			CD	CS	
163	73	Aprobada	236			
93	4	Rechazada				
856	32	Pendiente				
3	3		“Veto de bolsillo”	3	3	
1115	112	Total		3	3	

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4

El deterioro del optimismo hacia el gobierno de Fox y la crisis de gobernabilidad en la LIX legislatura

Derivado de un conjunto de factores, como los “Amigos de Fox”, la confrontación del ejecutivo con los partidos políticos, su distanciamiento con el PAN, sumado a un sinnúmero de exabruptos del Presidente de la República, el bono democrático que se había adquirido para la gobernabilidad en el año 2000 se fue deteriorando en los tres primeros años del gobierno federal. Ello se reflejó en los resultados electorales de 2003. Independientemente de si el resultado de las votaciones fue un castigo para el presidente y su partido, lo cierto es que el PAN disminuyó la cantidad de diputados de su bancada, de 207 a 151, lo que redujo su poder como actor de veto. En palabras de Coppedge (1996): “La cantidad de poder que se deriva de un recurso depende de la cantidad del recurso...que el actor controla... también depende de la capacidad de ese actor el utilizar sus recursos de forma eficiente. [A esta] ...capacidad es lo que se denomina ‘solidez’”. En tal sentido la solidez del PAN en la Cámara de Diputados se había reducido en un 27.06%.

Por el contrario, el PRD adquirió mayor solidez al incrementar su número de diputados debido a que pasó de 53 a 97, es decir 83.01% de mayor peso en relación a la LVIII legislatura. En tanto el PRI tuvo un ligero incremento en el número de diputados pues pasó de 208 a 222, 6.73% más con relación a la LVIII legislatura.

Esta composición de la Cámara de Diputados permitió que los grupos parlamentarios de los partidos pequeños adquirieran un peso relativo en el juego de vetos. Esto significó que, en primer lugar, ningún partido por si sólo pudiera aprobar leyes secundarias, por mayoría simple, y mucho menos reformas constitucionales, por mayoría calificada. En segundo lugar, en un escenario de posible coalición entre el PRI y el PAN, 373 diputados (74.6%), con una oposición del PRD, hubieran necesitado del apoyo, por lo menos, de algún

partido pequeño para poder modificar alguna ley constitucional. En el escenario de una posible coalición entre el PRD y el PAN, 246 diputados (49.2%), hubieran necesitado el apoyo de por lo menos algún partido pequeño para aprobar una ley secundaria.

En otro escenario, en donde los partidos pequeños decidieran no apoyar una posible coalición ganadora, la importancia de la disciplina partidaria cobra relevancia. Así, diputados que decidieran no seguir la línea de oposición que marcara su líder de bancada a una posible coalición ganadora se podría haber convertido en el fiel de la balanza.

Cuadro 4.1.

Cuadro comparativo de diputados entre las LVIII y LIX legislaturas					
Grupo Parlamentario	LVIII	LIX	Variación en el aumento o disminución de diputados en %	Variación en % en la composición de la Cámara de Diputados	
				LVIII	LIX
PRI	208	222	+6.73	41.6	44.4
PAN	207	151	-27.06	41.4	30.2
PRD	53	95	+83.01	10.6	19
PVEM	16	17	+6.25	3.2	3.4
PT	8	6	-25	1.6	1.2
CONVERGENCIA	1	5	+500	0.2	1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados en *Gaceta Parlamentaria* <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

La composición de la Cámara de diputados en la LIX legislatura complicó la ya difícil relación entre el ejecutivo y el legislativo. Y aunque el partido que más aumentó su peso en esta legislatura, de los tres más fuertes, haya sido el PRD (83.01%), no fue el que mayor solidez mostró, sino que fue el PRI el partido el cual supo aprovechar los recursos a su disposición. En esa medida el PRI fue el grupo más sólido, pues como menciona Coppedge, “Los grupos más sólidos... [son aquellos que] ...están unidos alrededor de un proyecto político común, lo cual les permite actuar como un bloque sólido, y así maximizan el

poder derivado de sus recursos. El actor desorganizado, dividido o carente de un proyecto coherente disipa su potencial. La importancia de la solidez, sin embargo, depende del recurso que dominan. En general, el poder político de un grupo está en función de sus recursos y su solidez.”

Breve escenario del desgaste del gobierno foxista

Apenas tres días antes de la elección intermedia del 6 de julio de 2003, el líder del PRI, Roberto Madrazo, le advirtió al Presidente de la República: “Lejano está el tiempo de los acuerdos... Y esto no es una amenaza, es una realidad. El gobierno ha sido incapaz de construir acuerdos con los partidos, los avasalló con el uso de los recursos públicos para apoyar al PAN y ahora, para la 59 Legislatura, los consensos tendrán que darse desde la Cámara de Diputados...”⁹

Manifestaciones de desacuerdo con el ejecutivo, como la anterior, marcaron el escenario de la contienda de las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados en el año 2003. En un editorial del rotativo británico *Financial Times*, intitulado "La oportunidad de Fox", se subrayó que "desde que llegó al poder, (el mandatario) ha prometido mucho, pero ha logrado relativamente poco".¹⁰ Junto con este reclamo se encontraba otro proveniente de los Estados Unidos, reprochándole al guanajuatense su incapacidad para lograr las llamadas reformas estructurales: fiscal, laboral, energética y de telecomunicaciones.¹¹

Por otro lado, el operador financiero de la campaña presidencial de Fox, Lino Korrodi Cruz, “asentó que su partido está convencido de que se han perdido tres años, porque no ha habido acuerdos que faciliten las reformas que requiere el país. [Además aseveró] que ‘si el gobierno federal no cambia de actitud y sigue confrontando a los partidos, sigue avasallando a los partidos, lejano está el tiempo de los acuerdos en favor del país’ y tendrán que ser los diputados federales y locales quienes asuman esa responsabilidad de construir

⁹ *El Universal*, 3 de julio de 2003.

¹⁰ *Ibídem*.

¹¹ Editorial de *El Universal*, 3 de julio de 2003.

los acuerdos con las demás fuerzas políticas, desde el Congreso para destrabar la parálisis que está viviendo México.”¹² A la par de estas declaraciones, Korrodi compareció ante un juez federal en el proceso que se seguía contra ex funcionarios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB), en el presunto financiamiento ilegal de la campaña presidencial de Vicente Fox en el año 2000.

Mientras tanto, el Presidente aseguraba “que a pesar de las tensiones políticas y frecuentemente gracias a ellas, la democracia avanza y se consolida...” y a la pregunta de un reportero, de si en los dos años y medio de gobierno no había habido errores, contestó “¡ninguno!”.¹³

Una vez concluida la jornada electoral del 6 de julio de 2003, y ante los resultados en el que el PAN disminuyó significativamente su cantidad de diputados federales, el líder nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, “reconoció que el mandato de la sociedad en las urnas le ordena a los partidos políticos ‘dialogar y construir acuerdos para el bien del país’ y rechazó que los resultados sean un ‘descalabro’ para Acción Nacional. ‘No es retroceso ni avance, es un estatus que desde 1997 se ha venido viendo en la Cámara de Diputados y como vemos el mensaje de las urnas es que una sociedad plural ordena que dialoguemos y construyamos acuerdos’...”¹⁴

Por su parte, el titular del ejecutivo federal declaró que era “...tiempo de intensificar el camino de los acuerdos y de la colaboración, el tiempo del trabajo conjunto, y redoblar el paso para enfrentar con éxito las demandas que plantearon los ciudadanos en este proceso electoral”.¹⁵

Una vez conocidas las tendencias que ubicaban al PRI como la primera fuerza política nacional, su dirigente, Roberto Madrazo, hizo un llamado al Presidente de la República, al PAN y a los demás partidos políticos a “ponernos de acuerdo” para impulsar la gobernabilidad democrática. Así, el líder nacional del PRI refrendó lo dicho por Elba Esther Gordillo en torno de la búsqueda de

¹² *El Universal*, 3 de julio de 2003.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *El Universal*, 7 de julio de 2003.

¹⁵ *Ibidem*.

acuerdos, y ambos coincidieron en prometer que el PRI sería el "promotor de la construcción" de esos acuerdos desde el recinto de San Lázaro, lo que implicaba para ellos que "desde el Poder Legislativo se gobierne con responsabilidad, con compromiso para México".¹⁶

Manuel Camacho Solís, diputado electo por el PRD, declaró que los malos resultados electorales que obtuvo el PAN "Inevitablemente provocará[n] inseguridad en el Presidente y desconcierto en su partido. [y] ...si con todo el apoyo Fox no pudo, sin apoyo menos podrá. Todo el debate sobre las reformas estructurales quedará de inmediato relegado."¹⁷

En su editorial del 8 de julio, el diario *La jornada* sostenía: "...el Poder Legislativo ha actuado como contrapeso del Ejecutivo, pero también como un severo obstáculo para los avances nacionales. Ejemplos de lo primero -el contrapeso- han sido la resistencia de la pasada legislatura a acceder a la privatización de la industria eléctrica y del sector energético en general que pretendía el gobierno; representativo de lo segundo -el obstáculo- fue la vergonzosa deformación que experimentó en ambas cámaras la iniciativa de ley de derechos y cultura indígena en los albores del periodo foxista." Y para el ejecutivo apuntaba la siguiente consideración: "Su tiempo ya pasó, su fuerza declina Vicente Fox no cuenta ya con el respaldo que necesitaría para promover una Reforma del Estado."¹⁸

En esa perspectiva, el ambiente político del segundo periodo de gobierno de Vicente Fox no era el más propicio para lograr acuerdos con el legislativo. El bono democrático del año 2000 se había deteriorado al grado de que la rivalidad entre los actores se acentuó. A pesar de las declaraciones de cooperación que se habían hecho en ambos poderes, en los hechos no se vio reflejado al momento de la aprobación de las iniciativas que el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados.

¹⁶ *Ibídem.*

¹⁷ Camacho Solís, Manuel, "Elecciones: restauración, crisis o reforma" en *El Universal*, 7 de julio de 2003.

¹⁸ *La jornada*, 8 de julio de 2003.

Del gobierno dividido al detrimento de la gobernabilidad

Al iniciar la segunda mitad de su gobierno, el jefe del ejecutivo federal se encontró con un escenario de mayor desventaja en la Cámara de Diputados: su partido, el PAN, tenía un número menor de diputados en la LIX legislatura con relación a la LVIII legislatura. Esto repercutió en una menor capacidad de negociación con el PRI y el PRD, fundamentalmente. Con menor fuerza en la Cámara de Diputados el titular del ejecutivo debió de valorar no sólo la cantidad de iniciativas que le enviaba a este órgano legislador, también su trascendencia.

Para emprender el análisis de la LIX legislatura hay que anotar que la cantidad de iniciativas presidenciales enviadas a la Cámara de Diputados fue menor en un 31.96%. Es decir, en la LVIII legislatura el ejecutivo envió 53 iniciativas mientras que para la LIX legislatura fueron 36, en total 17 menos. Este fue uno de los impactos del deterioro de la gobernabilidad legislativa. El Presidente tuvo que meditar con mayor detenimiento la posibilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas por los diputados, en función del escenario en el que su partido no contaba con una fuerza suficientemente para negociar con el PRI y/o el PRD. Ello le podría significar ceder más terreno del que podía ganar, obligando al Presidente a sopesar la pertinencia de enviar al legislativo un mayor número de iniciativas.

En el siguiente cuadro se muestra la forma en que los tres partidos fuertes en la Cámara de Diputados procesaron, a través de su voto, las iniciativas del ejecutivo. En total se votó en el pleno de la Cámara en 25 ocasiones.

Cuadro 4.2.

Forma en que los tres principales partidos votaron en relación con las iniciativas presidenciales en la LIX legislatura (2003-2006)			
	PRD	PRI	PAN
A favor	21(84%)	25(100%)	23(92%)
En contra	3(12%)	0	2(8%)
Abstenciones	1(4%)	0	0
Total de veces que se votó en la Cámara de Diputados	25 (100%)*		

Fuente: Elaboración propia.

Como se advierte, el partido con mayor constancia fue el PRI puesto que votó a favor de la aprobación de las iniciativas del Presidente el 100% de las 25 ocasiones; por su lado, el PAN votó a favor de las iniciativas del ejecutivo en un 92%, esto es 23 de las 25 ocasiones en que se pusieron a votación las iniciativas presidenciales, votando en contra de éstas en 2 ocasiones, 8%. Con respecto al PRD, se observa que fue el partido de mayor oposición en la aprobación de las iniciativas del ejecutivo, así, votó en contra en 3 ocasiones, 12%, se abstuvo en una ocasión, 4%, y dio su consentimiento en 21, 84%, de las 25 ocasiones en que se votó por las propuestas de ley o decretos del ejecutivo federal.

Con estos resultados se infiere que fue el PRI el partido que hizo las adecuaciones a las iniciativas del ejecutivo que mejor le acomodaban y que, en el proceso de negociación, el PAN no pudo llegar a acuerdos ni con el PRD y/o el PRI, de ahí que votara en contra de las iniciativas de Fox en 2 ocasiones. En tanto el PRD fue el partido que no pudo llegar a acuerdos en 4 ocasiones, por lo que votó en contra en 3 y se abstuvo en una de las veces que se votaron las iniciativas presidenciales.

Cuadro 4.3.

Forma en que votaron las iniciativas del ejecutivo el PRI, PAN y PRD.

Votac.	PRI			PAN			PRD		
	Favor	Contra	Abst.	Favor	Contra	Abst.	Favor	Contra	Abst.
1	162	0	46	148	0	0	83	4	6
2	200	0	3	146	0	2	0	93	1
3	158	0	54	150	0	0	91	0	2
4	154	0	1	116	0	0	79	0	2
5	183	0	1	141	0	1	83	0	0
6	185	0	0	120	0	0	80	0	1
7	142	0	0	111	0	0	59	0	0
8	169	0	0	0	117	0	81	0	0
9	204	0	0	0	135	0	94	0	1
10	159	5	5	119	0	1	84	0	0
11	174	0	0	120	0	0	85	0	0
12	169	0	0	113	0	0	82	0	0
13	167	1	1	119	0	0	83	0	1
14	167	0	0	114	0	0	77	0	1
15	174	0	0	117	0	0	82	0	0
16	150	0	10	105	0	1	2	66	1
17	140	14	8	90	0	3	69	0	1
18	169	0	2	116	0	0	70	6	2
19	202	0	0	144	0	0	0	92	2
20	175	0	0	127	0	0	84	0	0
21	177	1	1	115	0	2	82	0	0
22	135	6	3	107	0	1	68	0	0
23	145	0	0	106	0	0	63	0	0
24	82	22	11	92	0	1	0	3	73
25	102	4	4	88	0	1	70	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos publicados en la *Gaceta Parlamentaria*, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

El resultado de los acuerdos y desacuerdos que se observan en las anteriores votaciones se muestra a continuación. En el siguiente cuadro se percibe el tratamiento que le dio la Cámara de Diputados a las iniciativas presidenciales.

Cuadro 4.4.
Trámite en que quedaron las iniciativas presidenciales en la LIX legislatura.

Aprobadas		10	27.77%
Rechazadas		2	5.55%
Pendientes		24	66.66%
**Estancadas	*14		
***Sin dictamen	13		
Total		36	

Fuente: Elaboración propia con base en iniciativas presentadas durante la LIX legislatura por el Ejecutivo Federal, en Base de datos de iniciativas, LIX Legislatura, publicada en *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/> *De estas 14, 3 formaron parte de un paquete. *** Iniciativas que fueron devueltas por la Cámara de Senadores con observaciones, las cuales se volvieron a dictaminar por comisiones pero ya no se pasaron a votación para su aprobación al pleno. *** Iniciativas que se turnaron a comisiones y no tuvieron dictamen.

De las 36 iniciativas del ejecutivo sólo 10, 27.77%, fueron aprobadas, 2, 5.55%, se rechazaron y 24, 66.66%, quedaron pendientes. De estas últimas, 13 fueron iniciativas que la Cámara de Senadores devolvió con observaciones a lo que habían aprobado los diputados, dictaminándolas de nuevo pero sin pasar al pleno para su votación, la otra fue enviada por la Cámara de Diputados al Senado y ya no fue regresada.

De las 13 iniciativas sin dictamen habría que decir que los diputados del PAN no tuvieron la fuerza suficiente para elaborar uno en el cual hubiera acuerdo de los diputados del PRI y/o del PRD, a pesar de que tenían la presidencia de las comisiones de Hacienda, con Gustavo Enrique Madero Muñoz, de Gobernación, con Julián Angulo Góngora, y Energía, con Francisco X. Salazar Díez de Sollano. Mientras que otras comisiones importantes eran presididas por diputados del PRI: la de Puntos Constitucionales, por Miguel

Ángel Yunes Linares¹⁹, la de Justicia y Derechos Humanos, por Rebeca Godínez y Bravo, y la de Cultura, por Filemón Primitivo Arcos Suárez Peredo,.

La disciplina legislativa a prueba

De acuerdo con los datos del cuadro 4.3, se observa que de las 25 votaciones que hubo, en 11 (44%) existió disciplina partidaria exacta (100%) para los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. El partido con mayor disciplina fue el PAN, es decir, en 16 (64%), de las 25 votaciones, el 100% de los diputados que votó acató las instrucciones de su líder de bancada.

Con respecto a la indisciplina, el PRI y el PRD en 14 (56%), de las 25 votaciones, uno o más de sus miembros cometieron actos de indisciplina, mientras que en el PAN ésta se dio en 9 votaciones, 36%.

En relación a la cohesión se observa que en 3 ocasiones el PRI no logró que los miembros de su bancada votaran en el mismo sentido.²⁰ De esta forma la cohesión del PRI fue de 88%, la del PRD y la del PAN 100%,

Por lo que toca a la Unidad²¹ observamos que el PAN logró un 82%, y el PRI 66%, mientras el PRD alcanzó 72%.

En un cuadro comparativo por legislatura los porcentajes quedarían de la siguiente forma:

¹⁹ Durante este periodo fue considerado sumamente cercano a la coordinadora de la bancada priista, Elba Esther Gordillo, y cuando ésta fue destituida de ese cargo renunció al PRI.

²⁰ Tomaré como indicador del voto en el mismo sentido el que el 80% de los diputados de una bancada hayan votado de forma similar.

²¹ Para obtener el grado de Unidad se sumaron los de disciplina y cohesión, posteriormente se dividieron entre 2.

Cuadro 4.5. Comparativo de disciplina, cohesión y unidad de el PRI, el PAN y el PRD en las LVIII y LIX legislaturas.

Partido	Disciplina		Cohesión		Unidad	
	LVIII	LIX	LVIII	LIX	LVIII	LIX
PRI	36.04	44	97	88	66.52	66
PAN	65.56	64	100	100	82.78	82
PRD	75.4	44	93.44	100	84.42	72

Fuente: Elaboración propia.

Con estas cifras podemos apreciar cómo el sistema de partidos en la Cámara de Diputados se desestabilizó en la LIX legislatura, de esta manera la colaboración que había existido en la LVIII legislatura disminuyó de forma dramática, lo que llevó a la gobernabilidad legislativa a la crisis de acuerdo a nuestra tipología. Ello se muestra con detalle en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.6. Índice de gobernabilidad en la LIX legislatura.

Origen de la iniciativa	Tema de discusión								Respuesta del legislativo	Índice de gobernabilidad 27.77%
Ejecutiv.	Gobern y segurid.	Agricultur, medio ambiente y energía	Temas educativos y cultura	Econ. Hda. y fnzas.	Justicia y derechos human.	Asuntos militares	Legislación constitucional y de la Cámara	Trabajo y temas sociales		G O B E R N A B I L I D A D
10 (+1)*	2			7 (1)		1			Aprobada	
2			1				1		Rechazada	
24 (+3)**	2		1	12 (3)	2		6	1	Pendiente	
36 (40)	4		2	19 (23)*	2	1	7	1	Total	
Total										

Fuente: Elaboración propia. *Se incluye una iniciativa que contiene un paquete de leyes que en su mayoría fueron aprobadas. ** Se incluye tres iniciativas que contiene un paquete de leyes que en su mayoría quedaron pendientes.

En los datos que nos muestra el anterior cuadro, observamos que el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados 36 iniciativas, de las cuales 19 fueron de corte económico. Dos de estas iniciativas constituyeron paquetes, uno de ellos con 4 proyectos de ley y el otro con 2 proyectos de ley. Ello hace un total de 40 proyectos de ley. De las 36 iniciativas se aprobaron 10, se rechazaron 2 y quedaron 24 pendientes. Del total de iniciativas, 52.77%, comprendieron la Ley de Ingresos de la Federación, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal). Como en la anterior legislatura, la LVIII, la parte económica fue a la que mayor atención prestó el ejecutivo. Sin embargo, en esta ocasión el rechazo de los legisladores fue contundente; así, de las 19 iniciativas presidenciales en este rubro, 12, 33.33%, quedaron pendientes y tan sólo 7, 19.44%, fueron aprobadas.

El segundo rubro en que el Ejecutivo puso más atención fue el de legislación constitucional y de la Cámara, con 7 iniciativas (19.44%), de las cuales 6 quedaron pendientes y una fue rechazada.

En tercer orden de importancia, con 4 iniciativas, encontramos gobernación y seguridad con 11.11% del total, aprobándose 2 de estas iniciativas.

En cuarto lugar se encuentran las que hemos agrupado en justicia y derechos humanos, así como las de temas educativos y de cultura con dos iniciativas por grupo, de todas ellas ninguna fue aprobada, una fue rechazada y las tres restantes quedaron pendientes.

En quinto lugar quedaron los asuntos de trabajo y temas sociales, y el de militares con 1 iniciativa para cada uno, sólo la de asuntos militares fue aprobada mientras que la de trabajo y temas sociales quedó pendiente.

De forma global, de las 36 iniciativas que el Poder Ejecutivo envió al Poder Legislativo, 10 (27.77%) fueron aprobadas, lo cual nos lleva a ubicar, de acuerdo a la clasificación de la gobernabilidad legislativa que hemos elaborado, que en la LIX legislatura nos hallamos ante una crisis de gobernabilidad, es decir, presenciemos la existencia de un reducido porcentaje de aprobación de leyes de origen presidencial, de veinte a cincuenta por ciento, ello significó que

los actores con capacidad de veto llegaron a acuerdos, pero la polarización ideológica entre ellos impidió que fueran perdurables.

En efecto, el incremento en la polarización entre las instancias con poder de veto, en este caso el ejecutivo y el legislativo, impidió una mayor productividad en torno de las iniciativas presidenciales, ello debido a los notables conflictos que se generaron para formar y mantener coaliciones legislativas, pues los partidos carecieron de incentivos para cooperar con el presidente. Aunque no se llegó a un sistema de partidos de multipartidismo polarizado, sí se incrementó el índice de polarización en el multipartidismo moderado. Es un hecho que la presidencia de la República disminuyó la cantidad de iniciativas en la LIX legislatura, lo que nos lleva a pensar que el ejecutivo no encontró un escenario favorable para impulsar exitosamente sus proyectos de ley, debido a que la disciplina partidaria disminuyó, lo que sumada a una reducida magnitud del contingente legislativo del presidente, 30%, elevó los niveles de fragmentación; en consecuencia, hubo propensión a la fragilidad en una posible coalición legislativa, pues los líderes partidarios tuvieron mayores problemas para controlar la conducta de los legisladores.

En términos comparativos la pugna de poderes se centró en las iniciativas de naturaleza económica. Este es el tema que más controversias generó entre el ejecutivo y el legislativo. Esto se puede observar en el cuadro 4.6., en el cual se compara el índice de gobernabilidad y los temas que generaron desacuerdos entre las ramas de gobierno referidas.

Como observamos en este cuadro, el tema que más concentró iniciativas del ejecutivo fue el de economía, hacienda y finanzas tanto en la LVIII como en la LIX legislatura. Sin embargo, la diferencia radicó en la disminución de iniciativas que el ejecutivo remitió a los legisladores. De 31 que presentó en la LVIII legislatura disminuyó a 19 en la LIX legislatura, esto es un 38.71% menos iniciativas en este rubro. De las 31 iniciativas que presentó la presidencia de la República en la LVIII legislatura se aprobaron 26 y en la LIX legislatura se sancionaron 7 de las 19. El comparativo en el porcentaje de aprobación fue de 83.87% para la LVIII y de 36.84% para la LIX legislatura. La diferencia comparada fue de 47.03% a la baja. Si bien el tema económico fue el que más diferencia motivó en la LVIII legislatura, la pugna se profundizó en la LIX legislatura de forma decisiva, evidenciando de esta manera el conflicto entre estos dos poderes, el cual fue en aumento, al grado de acercarse inquietantemente a la ingobernabilidad legislativa.

Otro tema en donde se manifestó la divergencia entre las ramas de gobierno referidas, fue el de legislación constitucional y de la Cámara. En la LVIII legislatura el ejecutivo envió 2 iniciativas, de éstas se aprobó una y la otra quedó pendiente, con respecto a la LIX legislatura la presidencia de la República remitió a los legisladores 7 iniciativas, de las cuales una fue rechazada y las 6 restantes quedaron pendientes.

El tercer tema de conflicto en los años 2000-2003, entre legisladores y ejecutivo, fue el de justicia y derechos humanos. El presidente remitió al Poder Legislativo 2 iniciativas de las cuales se aprobó una. Ya para los años 2003-2006, los legisladores recibieron también 2 iniciativas pero las 2 quedaron pendientes.

En el siguiente cuadro se muestra a detalle la forma en que se procesaron las iniciativas presidenciales en la LIX legislatura.

Cuadro 4.8.

Resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LIX legislatura									
Iniciativas	Favor	Contra	Abstenciones	Votación en contra por partido			Abstenciones por partido		
				PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD
1(P)	421	4	52	0	0	4	46	0	6
2(A)	370	93	6	0	0	93	3	2	1
3(P)	Sin dictamen								
4(P)	424	0	57	0	0	0	54	0	2
5(P)	Sin dictamen								
6(A)	365	0	3	0	0	0	1	0	2
7(P)	Sin dictamen								
8(P)	Sin dictamen								
9(A)	431	0	2	0	0	0	1	1	0
10(R)	Rechazada								
11(R)	Rechazada								
12(P)	Sin dictamen								
13(P)	406	0	1	0	0	0	0	0	1
14(A)	333	0	0	0	0	0	0	0	0
15(P)	Sin dictamen								
16(P)	269	118	0	0	117	0	0	0	0
17(A)	323	137	1	0	135	0	0	0	1
18a(P)	385	5	6	5	0	0	5	1	0
18b(P)	399	0	0	0	0	0	0	0	0
18c(P)	388	0	0	0	0	0	0	0	0
18d(A)	390	1	3	1	0	0	1	0	1
19a(P)	381	0	1	0	0	0	0	0	1
19b(P)	391	0	0	0	0	0	0	0	0
20(P)	Sin dictamen								
21(P)	274	70	12	0	0	66	10	1	1
22(P)	Sin dictamen								
23(P)	345	14	12	14	0	0	8	3	1
24(P)	372	6	5	0	0	6	2	0	2
25(A)	367	92	4	0	0	92	0	0	2
26(P)	406	0	0	0	0	0	0	0	0
27(P)	393	1	3	1	0	0	1	2	0
28(P)	Sin dictamen								
29(P)	Sin dictamen								
30(P)	Sin dictamen								
31(P)	Sin dictamen								
32(A)	322	6	4	6	0	0	3	1	0
33(A)	331	0	0	0	0	0	0	0	0
34(A)	193	29	92	22	0	3	11	1	73
35(A)	286	4	7	4	0	0	4	1	1
36(P)	Sin dictamen								

Fuente: Elaboración propia

Comparativamente, lo que podemos resaltar de lo que nos muestra este cuadro 4.8., son las iniciativas que quedaron pendientes. Mientras que en la LVIII legislatura de las 12 pendientes 5 se quedaron sin dictamen, para la LIX fueron 13 las que se quedaron sin dictamen, de las 24 que quedaron pendientes.

El deterioro de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como hemos mostrado hasta ahora, fue en aumento y de forma continua.

El frenesí de los diputados por legislar

En la LVIII legislatura observamos la forma en que los diputados generaron una elevada cantidad de iniciativas. Sin embargo, ello no se reflejó en una elevada productividad, por el contrario ésta fue significativamente baja. El ímpetu de los diputados no disminuyó en la LIX legislatura, más bien se incrementó. Esta situación contrasta con las iniciativas presidenciales, las cuales fueron a la baja.

En el cuadro 4.9. se muestra la forma en que los diputados y, más explícitamente, las fracciones parlamentarias de los diferentes partidos encontraron una vocación por presentar iniciativas en abundancia.

Cuadro 4.9.

Productividad de iniciativas por origen LVIII y LIX legislaturas												
									Total		Índice de productividad %	
	Pendientes		Desechadas		Aprobadas		Veto de bolsillo					
	LVIII	LIX	LVIII	LIX	LVIII	LIX	LVIII	LIX	LVIII	LIX	LVIII	LIX
Ejecutivo	16	24	1	2	44	10			61	36	72.13	27.77
Senadores	32	24	4	2	73	39	3	--	112	65	65.17	60
Legs. edos.	--	78	--	14	--	16	--	--		108		14.81
ALDF	--	5	--	0	--	0	--	--		5		0
PRI	239	686	32	67	49	203	--	--	320	956	15.31	21.23
PAN	217	420	21	27	45	96	2	--	285	543	15.78	17.67
PRD	253	378	29	22	38	74	1	--	321	474	11.83	15.61
PVEM	67	291	6	66	16	77	--	--	89	434	17.97	17.74
PT	38	54	4	9	9	9	--	--	51	72	17.64	12.5
Convergencia	6	126	1	27	5	20	--	--	12	173	41.66	11.56
Dip. s/partido	10	7	--	2	--	0	--	--	10	9		0
Conj. g. parl.	--	7	--	0	--	9	--	--	--	16	0	56.25
PSN	11	--	--	--	1	--	--	--	12	--	8.33	--
PAS	15	--	--	--	--	--	--	--	15	--	0	--
Total Dip	856	1969	93	220	163	488	3	--	1115	2677	14.61	18.22
Total PL	888	2076	97	236	236	543	3	--	1227	2855	39.89*	39.11
Total PL+PE	904	2100	98	238	280	553	6	--	1288	2891		--

Fuente. Elaboración propia.

El aumento porcentual de generación de iniciativas por parte de la Cámara de Diputados fue de 224% entre la LVIII y LIX legislatura. En este sentido la fracción parlamentaria que más formuló iniciativas fue la del PRI pues pasó de 320 en la LVIII legislatura a 956, un incremento porcentual de 298%. En segundo lugar se ubicó el PAN con un incremento porcentual de 183%, de 285 a 523 iniciativas. En tercer sitio se colocó el PRD que saltó de 321 a 474 proyectos de ley, un incremento de 147%. Posteriormente, en cuarto lugar se ubicó al PVEM con 487% de aumento porcentual, de 89 a 434 iniciativas, le siguió el Partido Convergencia por la Democracia con un aumento porcentual de 1441%, esto es, pasó de 12 a 173 proyectos de ley, finalmente encontramos al PT con un incremento porcentual de 41%.

A pesar de la euforia por presentar iniciativas, los diputados no tuvieron la capacidad de llegar a tantos acuerdos como iniciativas presentaron. Por ello, la productividad fue en extremo reducida, de 18.22%, es decir, únicamente aprobaron 488 de las 2677 iniciativas presentadas. La mayoría de estas iniciativas, 73.55%, quedaron pendientes. Si comparamos la productividad entre las dos legislaturas estudiadas, encontramos un ligero incremento de 3.61%.

Lo significativo de las anteriores cifras es que los diputados, fundamentalmente, buscaron sacudirse el tutelaje que el ejecutivo había ejercido durante muchos años, si a esto le sumamos el incremento en la pugna con el ejecutivo; sobre todo en la LIX legislatura encontramos a unos diputados desbocados en el reciente y nuevo ejercicio de legislar a partir de sus propias iniciativas.

El fenómeno de euforia por iniciar proyectos de ley no contagió a los senadores, por lo menos en la LIX legislatura. Esta parte del Congreso de la Unión redujo sus expectativas con respecto a la LVIII legislatura, de esta manera presentó 65 proyectos de ley para la LIX legislatura, 47 iniciativas menos con respecto a la anterior.

Es necesario destacar un fenómeno que viene acompañado de la euforia del legislativo: la activación de las legislaturas de los estados para iniciar proyectos de ley de corte federal. En la LVIII legislatura no hubo una sola iniciativa proveniente de los diputados de las legislaturas locales, sin embargo, para la LIX legislatura se presentaron 113 proyectos de ley, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de las cuales se aprobaron 16, 14.81%. A pesar del bajo índice de productividad, lo interesante es la reactivación del federalismo legislativo. Es decir, las legislaturas de los estados empiezan a participar, aunque sea de forma lenta, de la elaboración de leyes que les beneficien sin el apuro de aguardar que las esferas federales les pongan atención para considerar sus necesidades.

El impacto de los datos en el análisis político.

La expectativa que generó la pluralidad en la composición de la Cámara de Diputados fue de confrontación entre dos ramas del gobierno: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La ausencia de experiencia reciente en gobiernos divididos generó la idea de un “choque de trenes” entre estos dos poderes. Este pensamiento se vio alimentado por dos referentes: por un lado, la pérdida de mayorías legislativas del partido del presidente en la Cámara de Diputados, experiencia que se venía suscitando desde 1988 y que derivó de forma franca en un gobierno dividido en 1997; por otro lado, los textos de Juan Linz (1990, 1998) en donde se exponía que los sistemas presidenciales no son capaces de enfrentar una crisis producida por un gobierno dividido.

A raíz de lo anterior se produjo una cantidad importante de artículos académicos, periodísticos e investigaciones que debatieron la idea de una crisis de gobierno o de gobernabilidad en México. En este tipo de trabajos sobresalieron autores como Alonso Lujambio (2001), Benito Nacif (2000) y María Amparo Casar (2008).

Destaco aquí las conclusiones de María Amparo Casar debido al contraste con los resultados de mi investigación. Para esta autora, se refuta la tesis de que la pluralidad del Congreso se ha traducido en que la ausencia de mayorías para el partido del presidente ha llevado a la parálisis legislativa o a la ingobernabilidad. En un inicio puedo estar de acuerdo con esta conclusión, sin embargo, a partir de mi propuesta de medición de la gobernabilidad considero que hay diferencias sustanciales con respecto a lo que sostiene Casar. Como primer punto, la diferencia radica en lo que se entiende por gobernabilidad o parálisis legislativa, ella no establece una definición al respecto, mientras que en mi investigación establezco una definición de gobernabilidad legislativa; en un segundo punto, los indicadores que trabaja Casar son distintos a los que yo planteo sobre todo los índices de gobernabilidad; y en un tercer aspecto, las

fuentes de información sobre las que hice mi investigación son distintas a las de ella.

Subrayo la diferencia que encontré en el índice de gobernabilidad entre las LVIII y LIX legislaturas: mientras que para la primera fue de 73.77 para la segunda fue de 27.77. Estos indicadores me permiten afirmar que hubo un deterioro significativo en la gobernabilidad en el transcurso de los seis años de gobierno de Vicente Fox. Es decir, se transitó del déficit de gobernabilidad a la crisis de gobernabilidad.

Con respecto a las fuentes de información para el análisis de la relación ejecutivo - legislativo he de decir que mientras María Amparo Casar toma como referencia datos de la *Gaceta Parlamentaria* para establecer la forma en que votaron los legisladores en la Cámara de Diputados, para los dictámenes y cantidad de iniciativas aprobadas de origen ejecutivo se remite a *Monitor Legislativo* (<http://www.monitorlegislativo.org>) y el Sistema de Información Legislativa (SIL) (<http://sil.gobernacion.gob.mx>) de la Secretaría de Gobernación. Por mi parte, toda la información que analizo proviene de la base de datos que la Cámara de Diputados publica en su página oficial en Internet: *Gaceta Parlamentaria* en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, base de datos que pongo en un anexo al final de este trabajo para su cotejo.

No obstante lo anterior, hay otros aspectos con los cuales hay coincidencias con la autora referida. Así, una de las conclusiones de Casar en el sentido de que la construcción de consensos, la formación de alianzas entre grupos parlamentarios, y la cooperación entre partidos para sacar adelante los dictámenes y votaciones de diversas iniciativas, particularmente del Poder Ejecutivo, eran más la regla que la excepción. La gran diferencia con los tradicionales gobiernos de mayoría está en que todas estas iniciativas tuvieron de ser aprobadas a través de la formación de coaliciones.

Por otro lado, otra coincidencia con Casar es que hasta el momento no existe un criterio universalmente aceptado para determinar y calificar el desempeño del Poder Legislativo y de sus integrantes. Sin embargo, he de enfatizar que la propuesta de mi investigación es que a partir de la gradación de

la gobernabilidad sitúo criterios para definir el concepto en el ámbito de la Sociología Política.

Conclusiones

Antes de iniciar este estudio concebía que la gobernabilidad era una problemática que se caracterizaba por polos opuestos. Sin embargo, no lograba desentrañar cual era la tipología de la ingobernabilidad en razón de que si se presentaba un altercado incluyendo gritos y empujones entre los legisladores o entre los legisladores de oposición y los que apoyaban al presidente y al mismo presidente, los medios de comunicación sostenían afirmaciones como la de ingobernabilidad y no pocos “analistas políticos” recreaban estas afirmaciones generando percepciones de crisis política.

Desde luego que es de suma importancia académica distinguir entre lo que se pueda decir en los noticieros nocturnos en la televisión y el tratamiento conceptual que un investigador pueda hacer de la problemática de la gobernabilidad. No obstante, la sensación que en la sociedad pueda generar la aseveración de que el país está pasando por un periodo de ingobernabilidad puede crear una percepción de crispación social, asunto que algunos políticos pueden utilizar para sus propios fines, y ello es asunto de análisis académico.

Al momento de revisar la literatura que se especializa en el tema de la gobernabilidad nos encontramos con diferentes acepciones. Varias de ellas retoman el sentido que la Comisión Trilateral generó al respecto. El de respuestas gubernamentales a las demandas sociales, acepción con una fuerte carga economicista y de la Administración Pública. En la literatura se ha manejado, de forma generalizada, la idea dicotómica de gobernabilidad-ingobernabilidad, incluso se habla de grados de gobernabilidad sin establecer alguna escala. También se han presentado análisis de la gobernabilidad mezclando aspectos sociales con conflictos en las cámaras, principalmente en la de diputados, y hasta de seguridad nacional y de narcotráfico.

Dentro de la revisión de la literatura que nos habla de la gobernabilidad encontramos a Antonio Camou, autor que establece una escala de la gobernabilidad; no obstante el aporte de proponer la medición al respecto, utiliza los mismos parámetros de la Trilateral, respuestas gubernamentales a demandas sociales. Sin embargo, desde que apareció su propuesta no se han hecho estudios empíricos para establecer en que momento de la escala propuesta se podría encontrar nuestro país.

Como hemos mostrado, el problema de la gobernabilidad no ha tenido un referente empírico específico. Se habla de gobernabilidad sin hacer mención de cuáles son los indicadores que nos permitan graduarla. Aquí hemos concluido que un factor sumamente importante para medir la gobernabilidad es el conflicto. A partir de este elemento establecemos que el conflicto en la interacción ejecutivo-legislativo puede medirse por medio de las iniciativas que el presidente de la República le envía al Congreso de la Unión y retomamos de Coppedge el término gobernabilidad legislativa.

Con este indicador mostramos la forma en que el conflicto se materializó. Así, explicamos cómo durante los dos periodos legislativos, de las LVIII y LIX legislaturas, que comprendieron el ejercicio de gobierno del ex presidente Vicente Fox (2000-2006), se diferenciaron por la cantidad de iniciativas aprobadas. Para los tres primeros años el índice de gobernabilidad, índice que proponemos para medir la forma en que se relacionaron el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo, fue bastante aceptable en el proceso de democratización por el que ha transitado nuestro país, 77%, déficit de gobernabilidad, muy cercano a la gobernabilidad normal. Este porcentaje de gobernabilidad legislativa nos permite afirmar que la relación entre los actores con capacidad de veto se desarrolló en un ámbito de colaboración, aún con un actor de oposición dura como lo era el PRD.

Con lo anterior, nos percatamos que la presunción de gobierno dividido como factor de quiebre de régimen no es compatible con las condiciones en que se ha venido desarrollando la democracia mexicana, sino que el reparto del

poder entre los diversos actores y la negociación entre estos ha hecho posible que la gobernabilidad sea aceptable por su grado de realización.

La negociación hace posible acercamientos entre actores con más o menos algún grado de similitud en sus identidades políticas, como fue el caso del PAN y el PRI, de esta forma la negociación derivó en colaboración, y más aún, en coalición. Las coaliciones que se presentaron en el periodo estudiado no han sido las que se observan en sistemas parlamentarios, coaliciones que permiten formar gobierno. Tampoco han sido como las que se han visto en algunos países de América del Sur, coaliciones formales o de gobierno, en donde algunos partidos comparten el gobierno. Las mexicanas son coaliciones informales que no se erigen en gobierno sino se configuran para aprobar proyectos de ley, fundamentalmente los que provienen del ejecutivo. Pero no todos los proyectos de ley presidenciales son respaldados por estas coaliciones, es decir no son permanentes, sino que se forma la coalición en función de la iniciativa a aprobar. Coaliciones circunstanciales en el entorno del legislativo.

La negociación y la coalición que observamos en la LVIII legislatura se fue deteriorando para arribar a la LIX legislatura en circunstancias de quebranto en la gobernabilidad legislativa. Del aceptable 77% se derrumbó al 27%, crisis de gobernabilidad legislativa en la LIX legislatura. El desencuentro legislativo tuvo su origen en la desarticulación del ejecutivo y su partido, el PAN, además de la confrontación que el titular del ejecutivo desarrolló durante los tres primeros años de su gobierno. Factores, que combinados con los tiempos de la elección presidencial de 2006, se aparejaron como componentes que minaron la gobernabilidad legislativa.

Frente a las evidencias de la difícil convivencia entre el legislativo y el ejecutivo durante los años 2000 a 2006 es importante diferenciar cuáles fueron los elementos propios del diseño institucional y cuáles los aspectos de índole política que se combinaron para transitar de una gobernabilidad legislativa con tintes de déficit pero más cercana a la normalidad, a una crisis de gobernabilidad legislativa. De acuerdo con lo mostrado en esta investigación, el factor que más peso tuvo en el deterioro de la gobernabilidad legislativa fue lo político, es decir,

la acción que desplegaron los actores con capacidad de veto tuvo mayor relevancia en el despliegue del conflicto que el diseño institucional. De hecho, este diseño institucional tiene su origen en la Constitución de 1917 y su estructura privilegia la fortaleza del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

El tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno de multipartidismo moderado generó las condiciones para obligar a los diferentes actores con capacidad de veto, PRI, PAN, PRD, y el presidente de la República a la negociación y eventualmente a la formación de coaliciones para la aprobación de las iniciativas enviadas por el ejecutivo federal a la Cámara de Diputados. Lo que nuestra investigación reporta es que los actores mencionados tuvieron que someterse a un proceso de aprendizaje en un escenario en que la oposición se convirtió en gobierno, el PAN, y el actor que detentó el gobierno por un poco más de 70 años, el PRI, inició el difícil aprendizaje de ser oposición. En tanto, la oposición de izquierda, el PRD, entre un ir y venir, fue aprendiendo que la negociación es un factor sustancial para impulsar su agenda legislativa. Por ello, hubo de establecer negociaciones y coaliciones legislativas ya con el PAN, ya con el PRI, con la finalidad de impulsar sus iniciativas de ley. No obstante, los conflictos internos en el PRD impidieron que este partido avanzara en su consolidación como actor sustancial en la negociación con el ejecutivo federal, tal como lo llevó a cabo el PRI.

En otro sentido, nuestra investigación revela la diferencia en torno a las conclusiones de María Amparo Casar. Esta autora afirma que no es sostenible la aseveración de que el gobierno dividido genere ingobernabilidad, que la experiencia en México durante las LVIII y LIX legislaturas fue de consensos más que de crisis. Al respecto puedo decir que mi análisis resulta distinto. Mi aporte para el estudio de los gobiernos divididos, y si estos pueden generar ingobernabilidad legislativa, consiste en la elaboración de una serie de definiciones acerca de la gobernabilidad legislativa para establecer graduaciones que nos permitan medir, a partir del conflicto, la aprobación o no de las iniciativas provenientes del ejecutivo, el tipo de gobernabilidad legislativa. Más aun, si esto lo plasmamos en la escala de gobernabilidad legislativa, que

proponemos, estaremos en la posibilidad de afirmar, con evidencia empírica, que el grado de gobernabilidad legislativa que se experimentó durante el periodo de gobierno de Vicente Fox se fue deteriorando debido a las dificultades en la construcción de coaliciones en el seno de la Cámara de Diputados.

En este sentido, el deterioro de la gobernabilidad legislativa tuvo dos condicionantes. Por un lado, la disminución del número de diputados del partido del presidente Fox en el cambio de la LVIII a la LIX legislaturas, número que en términos porcentuales estuvo muy abajo del 50%, lo que obligó a Fox y su partido a negociar, para lo cual conformó una coalición con el PRI a efecto de aumentar el índice de aprobación de las iniciativas enviadas por el ejecutivo a la Cámara de Diputados. Por otro lado, el conflicto que generó el presidente Fox con los partidos de oposición, fundamentalmente con el PRI y el PRD, durante la LVIII legislatura, se vio reflejado con la ausencia de negociaciones en la aprobación de la agenda legislativa del ejecutivo federal en la LIX legislatura. La consecuencia fue la disminución de iniciativas que el titular del Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados, debido, seguramente a la presunción del ejecutivo de que no habría la posibilidad, primero, de aumentar el número de iniciativas en relación a la LVIII legislatura y, segundo, el cobro de facturas que el PRI y el PRD le haría al presidente y su partido, sobre todo en la segunda parte del gobierno federal.

Con todo lo anterior podemos concluir que en el escenario de deterioro en las negociaciones y la disminución de la bancada panista, el conflicto entre el ejecutivo y los partidos de oposición, PRI y PRD, se profundizó impidiendo la conformación de coaliciones legislativas entre estos partidos y el PAN con la finalidad de aprobar las iniciativas de ley presidenciales. Finalmente, a partir de nuestras definiciones y nuestra escala de gobernabilidad legislativa podemos afirmar que entre los años 2000 a 2006 hubo un tránsito de déficit de gobernabilidad legislativa a una crisis de gobernabilidad legislativa.

Anexo 1.

Iniciativas presentadas durante la LVIII Legislatura
Por el Ejecutivo Federal

1. **Fecha:** 2000-12-07

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 465 votos en pro, 3 en contra y 1 abstención el martes 26 de diciembre de 2000. Votación.

Aprobada en la Cámara de Senadores con 115 votos en pro el jueves 28 de diciembre de 2000.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el domingo 31 de diciembre de 2000.

Gaceta Parlamentaria, número 646-II, jueves 7 de diciembre de 2000. (56)

2. **Fecha:** 2000-12-07

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 480 votos en pro y 1 abstención el jueves 28 de diciembre de 2000. Votación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el domingo 31 de diciembre de 2000.

Gaceta Parlamentaria, número 647-I, viernes 8 de diciembre de 2000. (57)

3. **Fecha:** 2000-12-07

Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 428 votos en pro y 5 abstenciones el jueves 21 de diciembre de 2000. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 88 votos en pro el jueves 28 de diciembre de 2000.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el domingo 31 de diciembre de 2000.

Gaceta Parlamentaria, número 646-II, jueves 7 de diciembre de 2000. (58)

4. **Fecha:** 2000-12-07

Iniciativa de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales (Miscélanea Fiscal).

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 412 votos en pro y 15 abstenciones el jueves 21 de diciembre de 2000. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 108 votos en pro y 3 abstenciones el jueves 28 de diciembre de 2000.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el domingo 31 de diciembre de 2000.

Gaceta Parlamentaria, número 646-I, jueves 7 de diciembre de 2000. (59)

5. Fecha: 2000-12-07

Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Aduanera.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 428 votos en pro y 1 abstención el jueves 21 de diciembre de 2000. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 80 votos en pro el jueves 28 de diciembre de 2000.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el domingo 31 de diciembre de 2000.

Gaceta Parlamentaria, número 646-III, jueves 7 de diciembre de 2000. (60)

6. Fecha: 2001-03-22

Que reforma el diverso que aprueba el Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones y que establece bases para su ejecución en México.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 323 votos en pro, 53 en contra y 19 abstenciones, el lunes 23 de abril de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 82 votos en pro, el lunes 30 de abril de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 1 de junio de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 713, jueves 22 de marzo de 2001. (93)

7. Fecha: 2001-03-22

Por el que se reforma el artículo 2 de la Ley que establece las bases para la ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 327 votos en pro, 44 en contra y 11 abstenciones, el lunes 23 de abril de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 83 votos en pro, el lunes 30 de abril de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 1 de junio de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 713, jueves 22 de marzo de 2001. (94)

8. Fecha: 2001-04-05

Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva

Con proyecto de decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, que incluye:

Exposición de Motivos

Ley del Impuesto sobre la Renta **Dictaminada**

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Código Fiscal de la Federación **Dictaminada**

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y

Servicios **Dictaminada**

Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos

Ley del Servicio de Administración Tributaria **Dictaminada**

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa **Dictaminada**

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada (Ley del Impuesto sobre la Renta) y aprobada en la Cámara de Diputados con 458 votos en pro y 19 abstenciones, el sábado 29 de diciembre de 2001. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 118 votos en pro, el domingo 30 de diciembre de 2001. Con modificaciones.

Devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 427; domingo 30 de diciembre de 2001).

Dictaminado de nuevo el lunes 31 de diciembre de 2001.

Dictaminada (Código Fiscal de la Federación) y aprobada en la Cámara de Diputados con 343 votos en pro y 2 abstenciones, el viernes 13 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 88 votos en pro, el viernes 12 de diciembre de 2003. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 192, 59 Legislatura: lunes 15 de diciembre de 2003).

Dictaminada de nuevo el domingo 28 de diciembre de 2003.

Dictaminada (Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios) y aprobada en la Cámara de Diputados con 436 votos en pro, 32 en contra y 6 abstenciones, el domingo 30 de diciembre de

2001. Votación.

Minuta de la Cámara de Senadores, con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados.

Aprobado en la Cámara de Diputados con 407 votos en pro, 12 en contra y 28 abstenciones, el lunes 31 de diciembre de 2001. Votación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 1 de enero de 2002. Decreto.

Dictaminada (Ley del Servicio de Administración Tributaria) y aprobada en la Cámara de Diputados con 405 votos en pro y 1 abstención, el martes 12 de noviembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 84 votos en pro, el jueves 28 de noviembre de 2002. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 908; jueves 5 de diciembre de 2002).

Dictaminada de nuevo el viernes 13 de diciembre de 2002.

Dictaminada (Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y aprobada en la Cámara de Diputados con 394 votos en pro y 4 abstenciones, el viernes 27 de abril de 2001. Votación.

Rechazado en la Cámara de Senadores en votación económica, el martes 29 de abril de 2003.

Devuelto el expediente a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso d) del artículo setenta y dos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictaminada en sentido negativo, se archiva el expediente como asunto totalmente concluido, el jueves 29 de abril de 2004.

Gaceta Parlamentaria, números 723-I, 723-II, 723-III, 723-IV; jueves 5 de abril de 2001 (106)

9. Fecha: 2001-04-05

Proyecto de Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 402 votos en pro, 5 en contra y 2 abstenciones, el viernes 27 de abril. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 95 votos en pro, el martes 25 de septiembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 11 de octubre de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 723-V, jueves 5 de abril de 2001. (107)

10. Fecha: 2001-04-05

Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 415 votos en pro, el jueves 26 de abril de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 87 votos en pro, el lunes 30 de abril de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 1 de junio de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 723-V, jueves 5 de abril de 2001. (108)

11. Fecha: 2001-04-05

Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 413 votos en pro y 1 abstención, el sábado 28 de abril de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 75 votos en pro, el lunes 30 de abril de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 4 de junio de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 723-V, jueves 5 de abril de 2001. (109)

12. Fecha: 2001-04-05

Proyecto de Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito; y las Leyes Orgánicas de NAFIN, BANRURAL, BANCOMEXT, BANOBRAS y BANEJERCITO.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 335 votos en pro y 2 abstenciones, el jueves 25 de abril de 2002. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 84 votos en pro, el martes 30 de abril de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 24 de junio de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 723-V, jueves 5 de abril de 2001. (110)

13. Fecha: 2001-04-05

Proyecto de Ley General de Bienes Nacionales.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Gaceta Parlamentaria, número 723-VI, jueves 5 de abril de 2001. (111)

14. Fecha: 2001-04-05

Proyecto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público; de Trabajo y Previsión Social; y de Seguridad Social.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 285 votos

en pro, 76 en contra y 11 abstenciones, el miércoles 24 de abril de 2002. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 73 votos en pro, 16 en contra y 3 abstenciones, el martes 8 de octubre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 10 de diciembre de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 723-VI, jueves 5 de abril de 2001. (112)

15. Fecha: 2001-04-05

En materia presupuestaria: procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; principios de responsabilidad fiscal.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 391 votos en pro y 5 abstenciones, el jueves 15 de abril de 2004. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 70 votos en pro, el miércoles 28 de abril de 2004.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 30 de julio de 2004.

Gaceta Parlamentaria, número 723-VI, jueves 5 de abril de 2001. (113)

16. Fecha: 2001-04-17

Con proyecto de Ley de Capitalización del Procampo.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a las Comisiones de Desarrollo Social y de Desarrollo Rural.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 434 votos en pro, 9 en contra y 4 abstenciones, el jueves 13 de diciembre de 2001. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 82 votos en pro, el sábado 15 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 730, miércoles 18 de abril de 2001. (130)

17. Fecha: 2001-06-13

Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año 2000.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública; de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y a la Auditoría Superior de la Federación.

Aprobado en la Cámara de Diputados con 296 votos en pro, 62 en contra y 3 abstenciones, el sábado 15 de diciembre de 2001. Votación.

En lo particular por el artículo 5 reservado. Votación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 2001.

Gaceta Parlamentaria. (173)

18. Fecha: 2001-10-04

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 428 votos en pro y 1 abstención, el jueves 6 de diciembre de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 82 votos en pro, el sábado 15 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 851, jueves 4 de octubre de 2001.
(222)

19. Fecha: 2001-10-04

Decreto por el que se reforma el artículo 7º de la Ley Forestal.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 413 votos en pro y 3 abstenciones, el jueves 6 de diciembre de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 79 votos en pro, el sábado 15 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 851, jueves 4 de octubre de 2001.
(223)

20. Fecha: 2001-10-04

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Vida Silvestre.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 413 votos en pro, el jueves 6 de diciembre de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 78 votos en pro, el sábado 15 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 10 de enero de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 851, jueves 4 de octubre de 2001.
(224)

21. Fecha: 2001-10-04

Decreto por el que se reforma el artículo 50 y se adiciona el 50 bis de la Ley General de Bienes Nacionales.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública; y de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 393 votos en pro y 1 abstención, el miércoles 21 de noviembre de 2001.

Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 86 votos en pro, el viernes 14 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 851, jueves 4 de octubre de 2001.
(225)

22. Fecha: 2001-10-04

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, en materia de delitos contra el ambiente.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con opinión de la de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados, con 438 votos en pro y 3 abstenciones, el martes 11 de diciembre de 2001. En lo general y en lo particular los artículos no impugnados. **Votación.**

En lo particular el artículo 420 quater reservado. **Votación.**

Aprobado en la Cámara de Senadores con 104 votos en pro, el jueves 27 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 6 de febrero de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 851, jueves 4 de octubre de 2001.
(226)

23. Fecha: 2001-10-31

De ley que autoriza al Ejecutivo federal para otorgar apoyos tendientes a salvaguardar los servicios de transporte aéreos.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público; y de Comunicaciones.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 381 votos en pro, 27 en contra y 8 abstenciones, el martes 11 de diciembre de 2001. **Votación.**

Aprobado en la Cámara de Senadores con 93 votos en pro, el viernes 14 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el sábado 29 de diciembre de 2001.

Gaceta Parlamentaria, número 870, miércoles 31 de octubre de 2001.
(275)

24. Fecha: 2001-11-08

De decreto por el que se fijan las características de una Moneda de Plata de las previstas en el artículo 2º-Bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 423 votos

en pro, el martes 23 de abril de 2002. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 85 votos en pro, el martes 30 de abril de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 4 de junio de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 875, jueves 8 de noviembre de 2001. (284)

25. Fecha: 2001-11-13

De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Aprobado en la Cámara de Diputados con 454 votos en pro 5 en contra y 9 abstenciones, el domingo 30 de diciembre de 2001.

Votación.

Minuta de la Cámara de Senadores, con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados, se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato.

Aprobado en lo general, en la Cámara de Diputados con 427 votos en pro, 4 en contra y 10 abstenciones, el lunes 31 de diciembre de 2001.

Votación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 1 de enero de 2002. Decreto.

Gaceta Parlamentaria, número 878-II, martes 13 de noviembre de 2001. (293)

26. Fecha: 2001-11-13

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal del año 2002.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 417 votos en pro y 1 abstención el lunes 31 de diciembre de 2000. Votación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 1 de enero de 2002. Decreto.

Gaceta Parlamentaria, número 878-III, martes 13 de noviembre de 2001. (294)

27. Fecha: 2001-11-27

Decreto por el que se derogan diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, relativas al Premio Nacional de Periodismo y de Información.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 382 votos en pro, 5 en contra y 1 abstención, el lunes 25 de marzo de 2002.

Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 103 votos en pro, el

martes 9 de abril de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 23 de mayo de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 887, martes 27 de noviembre de 2001. (321)

28. Fecha: 2001-11-27

De Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Comercio y Fomento Industrial.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 436 votos en pro y 1 abstención, el jueves 13 de diciembre de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 80 votos en pro, el sábado 15 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 18 de enero de 2001.

Gaceta Parlamentaria. (322)

29. Fecha: 2001-12-04

De Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 409 votos en pro, el miércoles 24 de abril de 2002. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 86 votos en pro, el martes 30 de abril de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 11 de junio de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 892, martes 4 de diciembre de 2001. (344)

30. Fecha: 2001-12-06

De decreto por el que se expide la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y de reformas y adiciones a la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Ciencia y Tecnología.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 370 votos en pro y 1 abstención, el jueves 25 de abril de 2002. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 90 votos en pro, el martes 30 de abril de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 5 de junio de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 894, jueves 6 de diciembre de 2001. (356)

31. Fecha: 2001-12-15

Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 441 votos en pro, 3 en contra y 2 abstenciones, el domingo 30 de diciembre de 2001. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 94 votos en pro, el lunes 31 de diciembre de 2001.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 1 de enero de 2002. Decreto.

Gaceta Parlamentaria, número 903-I, martes 18 de diciembre de 2001. (409)

32. Fecha: 2002-04-23

De Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 397 votos en pro y 3 abstenciones, el martes 5 de noviembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 87 votos en pro, el martes 10 de diciembre de 2002. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 922; martes 10 de diciembre de 2002).

Dictaminada de nuevo el jueves 12 de diciembre de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 985, martes 23 de abril de 2002. (565)

33. Fecha: 2002-04-24

De decreto por el que se autoriza la emisión de una quinta moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos, de conformidad con lo dispuesto por el inciso c) del artículo 2º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 397 votos en pro y 3 abstenciones, el martes 5 de noviembre de 2002. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 87 votos en pro, el jueves 14 de noviembre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 18 de diciembre de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 986, miércoles 24 de abril de 2002. (582)

34. Fecha: 2002-04-24

De decreto por el que se establecen las características de treinta y dos monedas bimetálicas conmemorativas de la unión de los estados de la República Mexicana en una Federación, de conformidad con el inciso c) del artículo 2º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 392 votos en pro, 2 en contra y 1 abstención, el martes 5 de noviembre de 2002. Votación.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 71 votos en pro, el jueves 14 de noviembre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 19 de diciembre de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 986, miércoles 24 de abril de 2002. (583)

35. Fecha: 2002-04-29

Con proyecto de decreto que reforma el artículo quinto transitorio del decreto que reforma la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisiones de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social.

Gaceta Parlamentaria, número 992, viernes 3 de mayo de 2002. (626)

36. Fecha: 2002-06-12

Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año 2001.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública; de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y a la Auditoría Superior de la Federación.

Gaceta Parlamentaria. (651)

37. Fecha: 2002-10-31

De Ley Orgánica de la Financiera Rural.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 409 votos en pro, 17 en contra y 20 abstenciones, el jueves 12 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 100 votos en pro, el viernes 13 de diciembre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 26 de diciembre de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 1121, jueves 31 de octubre de 2002. (799)

38. Fecha: 2002-11-07

De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 457 votos en pro, 4 en contra y 7 abstenciones, el miércoles 11 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 112 votos

en pro, el jueves 12 de diciembre de 2002. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 941; jueves 12 de diciembre de 2002).

Dictaminada de nuevo el viernes 13 de diciembre de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 1128-I, lunes 11 de noviembre de 2002. (817)

39. Fecha: 2002-11-07

Con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 427 votos en pro, 41 en contra y 3 abstenciones el domingo 15 de diciembre de 2002. Votación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de diciembre de 2002. Decreto.

Gaceta Parlamentaria, número 1128-II, lunes 11 de noviembre de 2002. (818)

40. Fecha: 2002-11-07

De Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (Miscelánea Fiscal).

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada en lo que respecta a Ley Aduanera, aprobada en la Cámara de Diputados con 432 votos en pro y 4 abstenciones, el jueves 5 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 100 votos en pro, el viernes 13 de diciembre de 2002. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 962; viernes 13 de diciembre de 2002).

Dictaminada de nuevo el viernes 13 de diciembre de 2002.

Dictaminada en lo que respecta a Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, aprobada en la Cámara de Diputados con 408 votos en pro, 2 en contra y 4 abstenciones, el lunes 9 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 95 votos en pro y 1 en contra, el jueves 12 de diciembre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de diciembre de 2002. Decreto.

Dictaminada en lo que respecta a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto Sustitutivo al Crédito al Salario, aprobada en la Cámara de Diputados con 403 votos en pro, 5 en contra y 2 abstenciones, el lunes 9

de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 92 votos en pro y 4 abstenciones, el jueves 12 de diciembre de 2002. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 942; jueves 12 de diciembre de 2002).

Dictaminada de nuevo el viernes 13 de diciembre de 2002.

Dictaminada en lo que respecta a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, aprobada en la Cámara de Diputados con 327 votos en pro, 86 en contra y 6 abstenciones, el martes 10 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 102 votos en pro y 6 abstenciones, el jueves 12 de diciembre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de diciembre de 2002. Decreto.

Dictaminada en lo que respecta a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, aprobada en la Cámara de Diputados con 439 votos en pro y 7 abstenciones, el miércoles 11 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 99 votos en pro, el jueves 12 de diciembre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de diciembre de 2002. Decreto.

Gaceta Parlamentaria, número 1128-III, lunes 11 de noviembre de 2002. (819)

41.Fecha: 2002-11-07

De reformas a la Ley Federal de Derechos.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 441 votos en pro y 1 abstención, el jueves 5 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 89 votos en pro y 1 en contra, el martes 10 de diciembre de 2002. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 924; martes 10 de diciembre de 2002).

Dictaminada de nuevo el viernes 13 de diciembre de 2002.

Gaceta Parlamentaria, número 1128-III, lunes 11 de noviembre de 2002. (820)

42.Fecha: 2002-11-07

De reformas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las

Fuerzas Armadas Mexicanas.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Seguridad Social con opinión de la comisiones de Defensa Nacional y de Marina.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 279 votos en pro, 1 en contra y 6 abstenciones, el viernes 13 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 85 votos en pro y 5 abstenciones, el domingo 15 de diciembre de 2002.

Turnado al Ejecutivo federal para los efectos constitucionales.

Devuelto con observaciones por parte del Ejecutivo federal, el sábado 15 de marzo de 2003.

Dictaminada, considerando observaciones, y aprobada en la Cámara de Diputados con 409 votos en pro, el martes 29 de abril de 2003.

Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 90 votos en pro, el miércoles 30 de abril de 2003.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 9 de julio de 2003.

Gaceta Parlamentaria, número 1128, lunes 11 de noviembre de 2002. (821)

43. Fecha: 2002-11-28

De decreto que modifica al diverso por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos y de Comercio y Fomento Industrial.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 385 votos en pro y 2 abstenciones, el martes 1 de abril de 2003. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 89 votos en pro, el martes 29 de abril de 2003.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 13 de junio de 2003.

Gaceta Parlamentaria, número 1141-I, viernes 29 de noviembre de 2002. (875)

44. Fecha: 2002-11-28

De Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 385 votos en pro, el jueves 10 de abril de 2003. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 98 votos en

pro, el martes 29 de abril de 2003.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 11 de junio de 2003.

Gaceta Parlamentaria, número 1141-I, viernes 29 de noviembre de 2002. (876)

45. Fecha: 2002-11-28

De decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 429 votos en pro y 10 abstenciones, el domingo 15 de diciembre de 2002.

Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 97 votos en pro, el martes 11 de noviembre de 2003. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 87: jueves 13 de noviembre de 2003).

Dictaminada de nuevo el jueves 9 de diciembre de 2004.

Gaceta Parlamentaria, número 1141-I, viernes 29 de noviembre de 2002. (877)

46. Fecha: 2002-12-05

Con proyecto de decreto, por el que se derogan diversos artículos de las Leyes Sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, y se ordena la extinción por liquidación del organismo público descentralizado denominado Productora Nacional de Semillas.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Agricultura y Ganadería.

Gaceta Parlamentaria, número 1146, viernes 6 de diciembre de 2002. (900)

47. Fecha: 2002-12-09

De decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Comercio y Fomento Industrial.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 396 votos en pro y 13 en contra, el martes 25 de marzo de 2003. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 87 votos en pro, el jueves 13 de noviembre de 2003. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 97, 59 Legislatura: martes 18 de noviembre de 2003).

Dictaminada de nuevo el jueves 11 de diciembre de 2003.

Gaceta Parlamentaria, número 1147, lunes 9 de diciembre de 2002.
(914)

48. Fecha: 2002-12-12

De reforma al artículo 2º, último párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 416 votos en pro y 1 abstención, el viernes 13 de diciembre de 2002. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 99 votos en pro, el domingo 15 de diciembre de 2002.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de diciembre de 2002. Decreto.

Gaceta Parlamentaria, número 1151, viernes 13 de diciembre de 2002.
(943)

49. Fecha: 2002-12-12

Con proyecto de decreto, que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Gaceta Parlamentaria, número 1151, viernes 13 de diciembre de 2002.
(944)

50. Fecha: 2002-12-14

De Ley General de Bienes Nacionales.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 351 votos en pro, 1 en contra y 44 abstenciones, el jueves 24 de abril de 2003. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 93 votos en pro y 1 en contra, el viernes 13 de diciembre de 2003. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 59:191; lunes 15 de diciembre de 2003).

Dictaminada de nuevo el martes 23 de marzo de 2004.

Gaceta Parlamentaria, número 1166, viernes 10 de enero de 2003.
(969)

51. Fecha: 2003-04-28

De Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

Enviada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Defensa Nacional.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 371 votos en pro y 1 abstención, el miércoles 30 de abril de 2003. Votación.

Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.
Gaceta Parlamentaria, número 1240-I, martes 29 de abril de 2003.
(1200)

52. Fecha: 2003-05-21

De Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Marina.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 407 votos en pro y 3 abstenciones, el lunes 5 de abril de 2004. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 73 votos en pro, el miércoles 28 de abril de 2004.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 14 de junio de 2004.

Gaceta Parlamentaria, número 1256, viernes 23 de mayo de 2003.
(1270)

53. Fecha: 2003-05-21

De Ley de Ascensos de la Armada de México.

Presentada por el Ejecutivo Federal.

Turnada a la Comisión de Marina.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 406 votos en pro y 3 abstenciones, el lunes 5 de abril de 2004. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 75 votos en pro, el miércoles 28 de abril de 2004.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 25 de junio de 2004.

Gaceta Parlamentaria, número 1256, viernes 23 de mayo de 2003.
(1271)

El Ejecutivo Federal presentó **53** iniciativas

Iniciativas presentadas durante la LIX Legislatura

Por el Ejecutivo Federal

1. Fecha: 11/06/2003

De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictaminada y aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 421 votos en pro, 4 en contra y 52 abstenciones, el lunes 22 de diciembre de 2003.

2. Fecha: 11/06/2003

Con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.

Dictaminada y aprobada en lo general en la Cámara de Diputados

con 370 **Publicado** en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 31 de diciembre de

3. Fecha: 11/06/2003

Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.
Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

4. Fecha: 11/06/2003

Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones fiscales (miscelánea fiscal).
Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 207: domingo 28 de diciembre de 2003).
Dictaminada de nuevo el domingo 28 de diciembre de 2003.

5. Fecha: 11/06/2003

De Ley de los Impuestos Ambientales.
Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Gaceta Parlamentaria, número 1369-I, viernes 7 de noviembre de 2003. (64)

6. Fecha: 01/07/2004

Con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 11 de octubre de 2004.

7. Fecha: 03/23/2004

De decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

8. Fecha: 03/23/2004

De decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Presentada por el Ejecutivo federal.
Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Participación Ciudadana, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

9. Fecha: 04/01/2004

Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito.
Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 16 de junio de

10. Fecha: 04/06/2004

Con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Dictaminada en sentido negativo, se archiva el expediente como asunto

11. Fecha: 04/13/2004

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación.

Turnada a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

Dictaminada en sentido negativo, se archiva el expediente como asunto

12. Fecha: 04/22/2004

Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal.

Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación.

13. Fecha: 04/29/2004

Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, y de la Ley de la Policía Federal Preventiva.

Turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Transportes y de Seguridad Pública.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 406 votos en pro y 1 abstención, el martes 14 de diciembre de 2004. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 75 votos en pro, el martes 26 de abril de 2005. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 1559, miércoles 27 de abril de 2005).

Dictaminada de nuevo el jueves 8 de septiembre de 2005.

14. Fecha: 06/16/2004

Con proyecto de decreto, que adiciona la fecha del 21 de abril, "Aniversario de la Gesta Heroica de la Defensa del Puerto de Veracruz", al artículo 18, inciso b), de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

Turnada a la Comisión de Gobernación.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 3 de enero de 2005.

15. Fecha: 06/16/2004

De decreto, que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero.

Turnada a la Comisión de Gobernación.

16. Fecha: 09/09/2004

De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 924: jueves 11 de noviembre de 2004).

Dictaminada de nuevo el sábado 13 de noviembre de 2004.

17. Fecha: 09/09/2004

Con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 20 de diciembre de

18. Fecha: 09/09/2004

Con proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales y que establece subsidios para el empleo y para la nivelación del ingreso (miscelánea fiscal).

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 385 votos en pro, 5 en contra y 6 abstenciones, el jueves 28 de octubre de 2004.

Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 103 votos en pro y 2 abstenciones, el jueves 11 de noviembre de 2004. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 922: jueves 11 de noviembre de 2004).

Dictaminada de nuevo el sábado 13 de noviembre de 2004.

Ley del Impuesto Sobre la Renta y Ley del Impuesto al Activo

Dictaminada y aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 399 votos en pro, el jueves 28 de octubre de 2004. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 105 votos en pro y 1 abstención, el jueves 11 de noviembre de 2004. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 923: jueves 11 de noviembre de 2004).

Dictaminada de nuevo el sábado 13 de noviembre de 2004.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Dictaminada y aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 388 votos en pro, el jueves 28 de octubre de 2004. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 99 votos en pro, el jueves 11 de noviembre de 2004. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el

artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 920: jueves 11 de noviembre de 2004).

Dictaminada de nuevo el sábado 13 de noviembre de 2004.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 390 votos en pro, 1 en contra y 3 abstenciones, el jueves 28 de octubre de 2004.

Votación.

Dictaminada y aprobada en lo general en la Cámara de Senadores con 99 votos en pro, el jueves 11 de noviembre de 2004.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 1 de diciembre de 2004.

19. Fecha: 09/09/2004

Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Ley Federal de Derechos

Dictaminada y aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 381 votos en pro, y 1 abstención, el jueves 28 de octubre de 2004.

Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 94 votos en pro, el jueves 11 de noviembre de 2004. Con modificaciones.

Devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 921: jueves 11 de noviembre de 2004).

Dictaminada de nuevo el sábado 13 de noviembre de 2004.

Ley Federal de Derechos, en materia del régimen fiscal de Pemex

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 391 votos en pro, el jueves 28 de octubre de 2004. Votación.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 85 votos en pro y 8 en contra, el miércoles 27 de abril de 2005. Con modificaciones.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 1563, jueves 28 de abril de 2005).

Dictaminada de nuevo el martes 28 de junio de 2005.

20. Fecha: 03/30/2005

De decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

21. Fecha: 04/19/2005

De Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

Presentada por el Ejecutivo federal.

Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 59:2659, martes 7 de marzo de 2006).

Dictaminada de nuevo el jueves 16 de marzo de 2006.

22. Fecha: 05/25/2005

Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia y Derechos Humanos.

23. Fecha: 05/25/2005

Que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 345 votos en pro, 14 en contra y 12 abstenciones, el jueves 20 de septiembre de 2007. Votación.

Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.

24. Fecha: 09/07/2005

De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 2213: viernes 11 de noviembre de 2005).

Dictaminada de nuevo el lunes 14 de noviembre de 2005.

25. Fecha: 09/07/2005

Con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 22 de diciembre de

26. Fecha: 09/07/2005

Con proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones fiscales (miscelánea fiscal).

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 2214: viernes 11 de noviembre de 2005).

Dictaminada de nuevo el lunes 14 de noviembre de 2005.

27. Fecha: 09/07/2005

Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas

disposiciones de la Ley Federal de Derechos.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (iniciativa 2215: viernes 11 de noviembre de 2005).

Dictaminada de nuevo el lunes 14 de noviembre de 2005.

28. Fecha: 09/22/2005

De decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Energía.

29. Fecha: 09/22/2005

De Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Gas Natural no Asociado al Petróleo.

Turnada a la Comisión de Energía.

30. Fecha: 09/22/2005

De decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Turnada a la Comisión de Energía.

31. Fecha: 09/22/2005

Ley de Fomento y Difusión de la Cultura.

Turnada a la Comisión de Cultura.

32. Fecha: 10/06/2005

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y de la Ley sobre el Contrato de Seguro.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 24 de abril de 2006.

33. Fecha: 01/04/2006

Que reforma y adiciona el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 4 de mayo de 2006.

34. Fecha: 04/04/2006

Con proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 6 de julio de 2006.

35. Fecha: 04/19/2006

Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 22 de junio de 2006.

36.Fecha: 05/24/2006

Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

El Ejecutivo Federal presentó **36** iniciativas

Publicadas en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Anexo 2

Productividad de iniciativas por origen LIX legislatura							
	Pendientes	Desechadas	Aprobadas	Total	Eficacia	Ineficacia	Estancamiento
Ejecutivo	12	3	21		58.33	8.33	33.33
Senadores	24	2	10	36	27.77	5.55	66.66
Legs. edos.	24	2	39	65	59.99	3.07	36.92
ALDF	78	14	16	108	14.81	12.96	72.22
PRI	5	0	0	5	0	0	100
PAN	686	67	203	956	21.23	7	71.75
PRD	420	27	96	543	17.67	4.97	77.34
PVEM	378	22	74	474	15.61	4.64	79.74
PT	291	66	77	434	17.74	15.2	67.05
Convergencia	54	9	9	72	12.49	12.49	74.99
Dip. s/partido	126	27	20	173	11.56	15.6	72.83
Conj. g. parl.	7	2	0	9	0	22.22	77.77
Total	7	0	9	16	56.25	0	43.75
	2088	239	564	2891			
	72.224	8.267	19.508	100%			

Tabla 1. Productividad de iniciativas por origen de la LIX legislatura.

En esta tabla se aprecia la cantidad de iniciativas que cada actor inició para su dictamen en la LIX legislatura (2003-2006) Como se ilustra, hay una diferencia sustantiva entre las iniciativas de origen presidencial, legislaturas de los estados y ALDF y las de origen parlamentario, 36, 108 y 2747 respectivamente. De estos números destaca el índice de eficacia en torno de la aprobación de las iniciativas de origen presidencial, 58.33 %, la ineficacia o iniciativas desechadas, 8.33 %, y las que quedaron pendientes o estancamiento 33.33 %. Sumadas las iniciativas presidenciales desechadas y pendientes, 41.66 %, nos da un indicador de parálisis legislativa de origen presidencial.

Por otro lado, nos encontramos el número de iniciativas de origen parlamentario, Cámara de Diputados y de Senadores, 2742. Comparado con las iniciativas de origen presidencial nos damos cuenta que la proporción es muy significativa, 1.24 % de iniciativas presidenciales frente a 94.84 % de origen parlamentario. En el desglose de las iniciativas parlamentarias encontramos que la Cámara de Diputados generó una mayor cantidad de iniciativas que la Cámara de Senadores, 92.59 % frente a 2.24 %.

Si consideramos sólo las iniciativas originadas en la Cámara de Diputados nos encontramos que hay cuatro grupos parlamentarios con una cantidad importante de iniciativas: PRI- 33.06, PAN- 18.78, PRD- 16.39 y PVEM- 15.01. De este desglose vemos que la eficacia en aprobación de iniciativas el PRI tiene 21.23 %, el PAN 17.67 %, el PRD 15.61 % y el PVEM 17.74 %. Si revisamos el conjunto de iniciativas desechadas más las pendientes o estancadas encontramos que hay un 82 % de promedio de parálisis legislativa de origen parlamentario, en este caso de la Cámara de Diputados.

Un factor importante a considerar es el tiempo de dictamen. En el caso de las iniciativas presidenciales fue en promedio de 562 días naturales*. Esto es, desde el día que se presentó hasta su publicación en el DOF. Este dato nos permite entender por qué hay un número bastante significativo de iniciativas pendientes. El tiempo de dictamen es mayor al de otros periodos legislativos: legislaturas LIV- 178 días, LV 83 días (Salinas), legislaturas LVI – 124 días, LVII – 186 días (Zedillo), legislaturas LVIII – 565 días, LIX – 562 días (Fox)* Lo anterior aumenta la cantidad de iniciativas sin dictaminar.

**Gobernabilidad y democracia en México, 2007, Banco Mundial.*

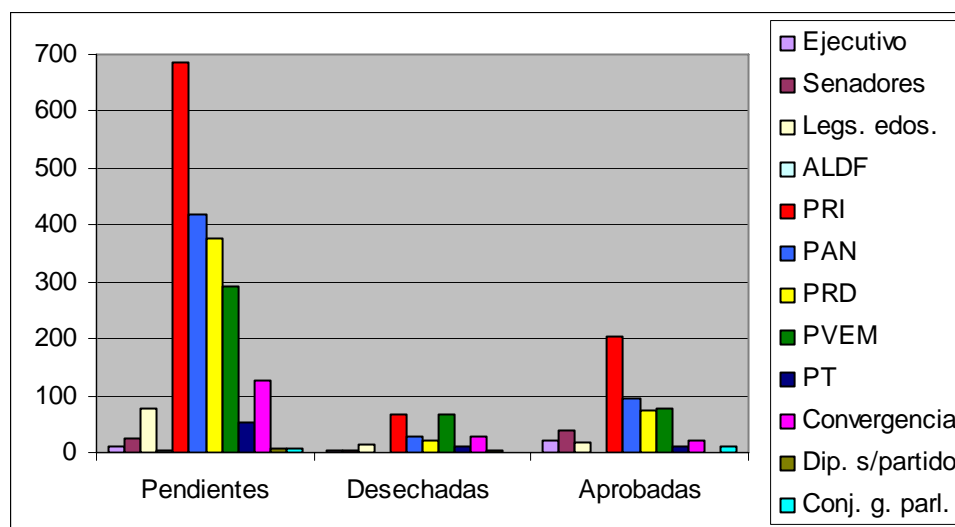


Gráfico de iniciativas pendientes, desechadas y aprobadas por origen.
Elaboración a partir de la tabla 1.

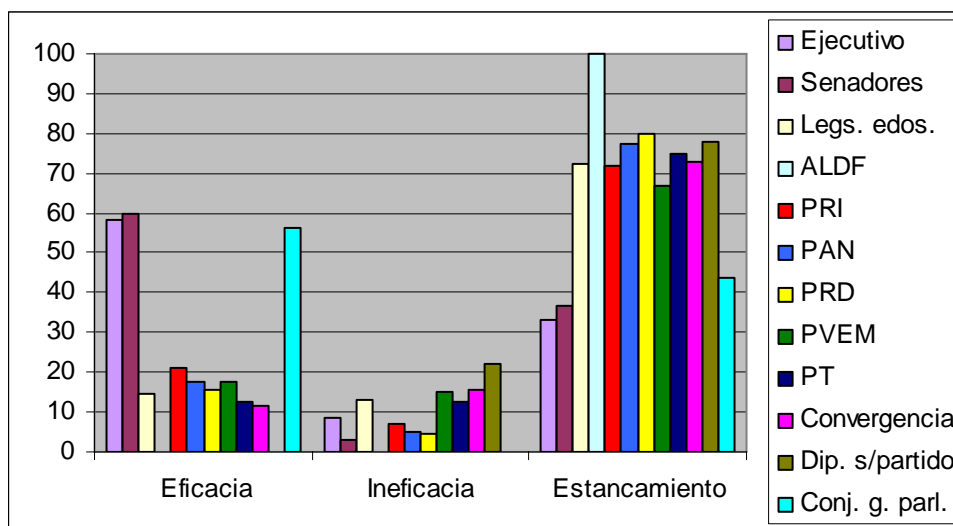


Gráfico de eficacia, ineficacia y estancamiento por origen. Elaboración a partir de la tabla 1.

Tabla 2. Iniciativas aprobadas LIX legislatura (2003-2006)

Productividad legislativa LIX legislatura	Iniciativas aprobadas
EJECUTIVO	21
SENADORES	39
LEGIS LOCALES	16
ALDF	0
PRI	203
PAN	96
PRD	74
PVEM	77
PT	9
CONVERGENCIA	20
SIN PARTIDO	0
CONJUNTAS	9

Gráfico en el que se muestra la cantidad de iniciativas aprobadas por actor en la LIX legislatura, con base en datos de la tabla 2.

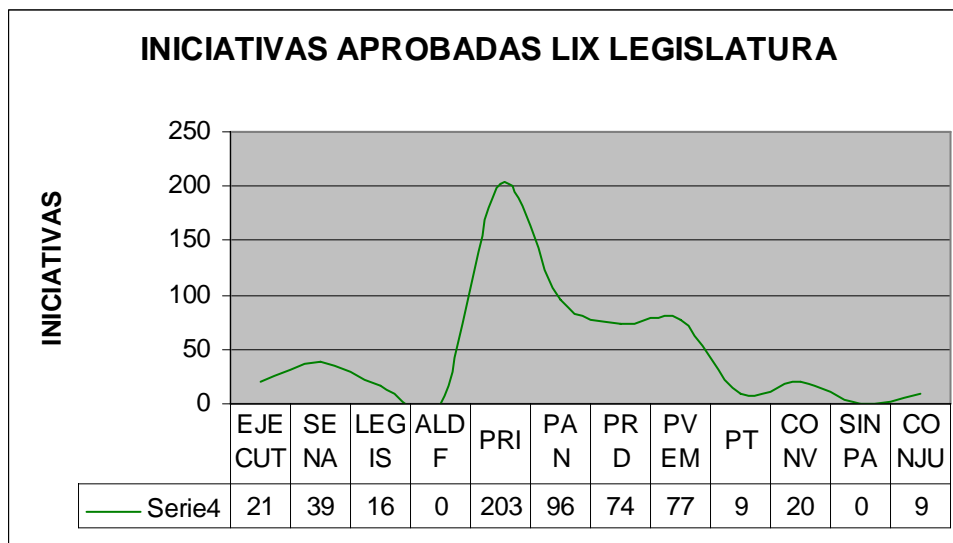


Tabla 3. Iniciativas rechazadas LIX legislatura.

Productividad legislativa LIX legislatura Iniciativas Rechazadas	
EJECUTIVO	3
SENADORES	2
LEGIS LOCALES	14
ALDF	0
PRI	67
PAN	27
PRD	22
PVEM	66
PT	9
CONVERGENCIA	27
SIN PARTIDO	2
CONJUNTAS	0

Gráfico en el que se muestra la cantidad de iniciativas rechazadas por actor en la LIX legislatura. Con base en datos de la tabla 3.

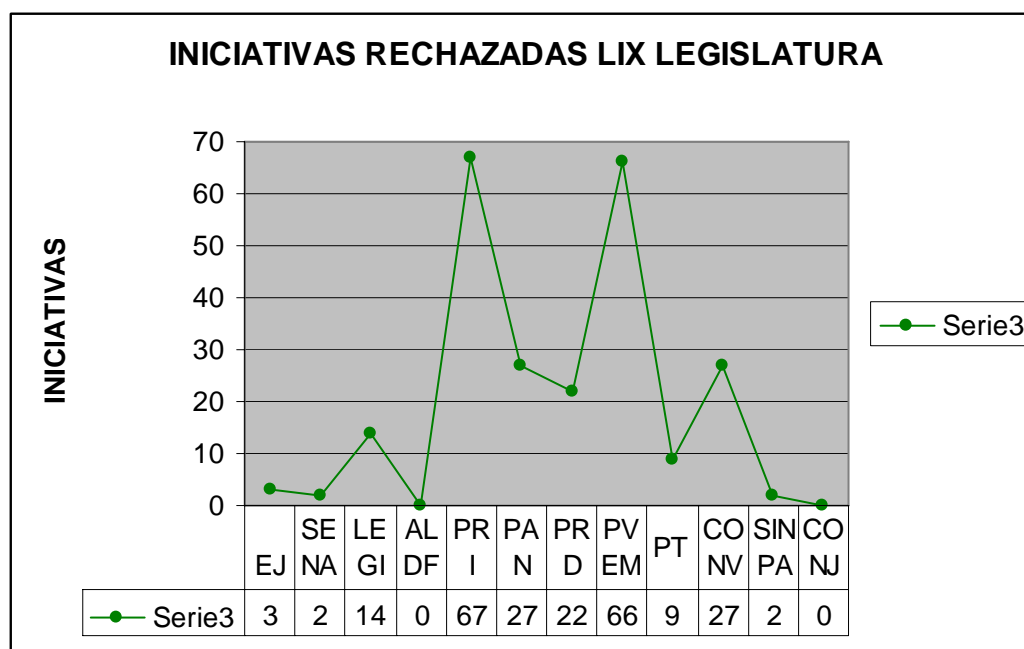


Tabla 4. Resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LIX legislatura (2003-2006)

Resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LIX Legislatura

Iniciativa	Favor	Contra	Abstenciones
1	421	4	52
2	370	93	6
4	424	0	57
6	365	0	3
7	431	0	0
13	406	0	1
14	333	0	0
16	269	118	0
17	323	137	1
19	381	0	1
21	274	70	12
23	345	14	12
24	372	6	5
25	367	92	4
26	406	0	0
27	393	1	3
32	322	6	4
33	331	0	0
34	193	29	92
35	286	4	7

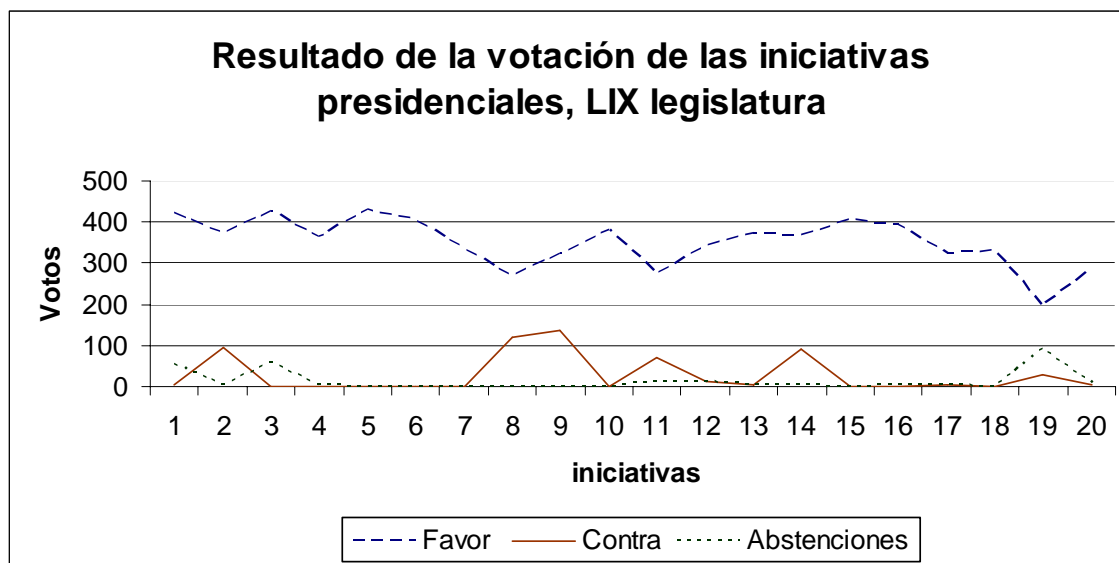


Gráfico en el que se muestra Resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LIX legislatura (2003-2006)
Con base en datos de la tabla 4.

Tabla 5. Resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LVIII legislatura.

Resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LVIII legislatura

Iniciativas	Favor	Contra	Abstenciones
1	456	3	1
2	480	0	1
3	428	0	5
4	412	0	15
5	428	0	1
6	323	53	19
7	327	44	11
9	402	5	2
10	415	0	0
11	413	0	1
12	335	0	2
14	285	76	11
15	391	0	5
16	434	9	4
17	296	62	3
18	428	0	1
19	413	0	3
20	413	0	0
21	393	0	1
22	438	0	3
23	381	27	8
24	423	0	0
25	454	5	9
26	417	0	1
27	382	5	1
28	436	0	1
29	409	0	0
30	370	0	1
31	441	3	2
32	397	0	3
33	397	0	3
34	392	2	1
37	409	17	20
38	457	4	7
39	427	41	3
41	441	0	1
42	279	1	6
43	385	0	2
44	385	0	0
45	429	0	10
47	396	13	0
48	416	0	1
50	351	0	44
51	371	0	1
52	407	0	3

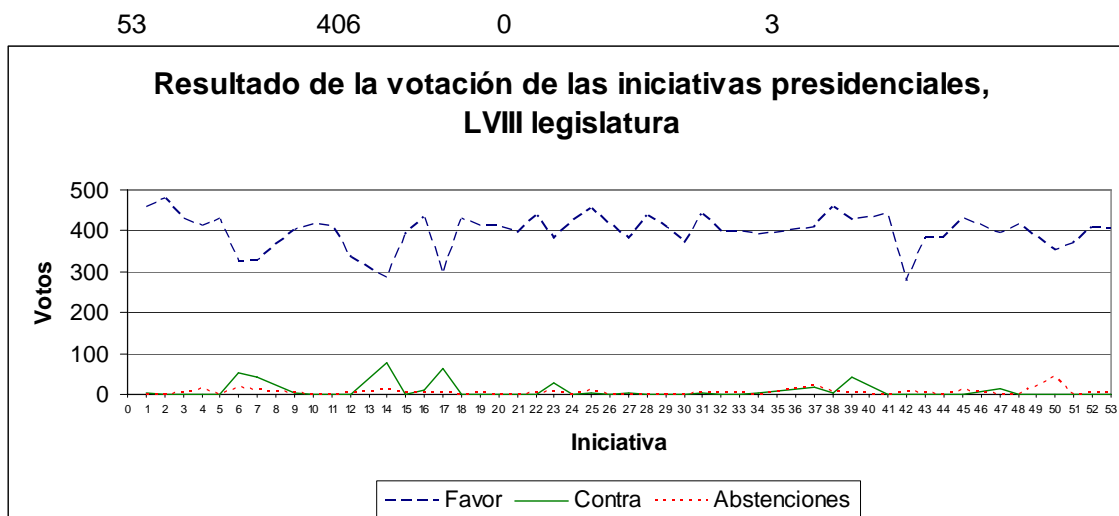
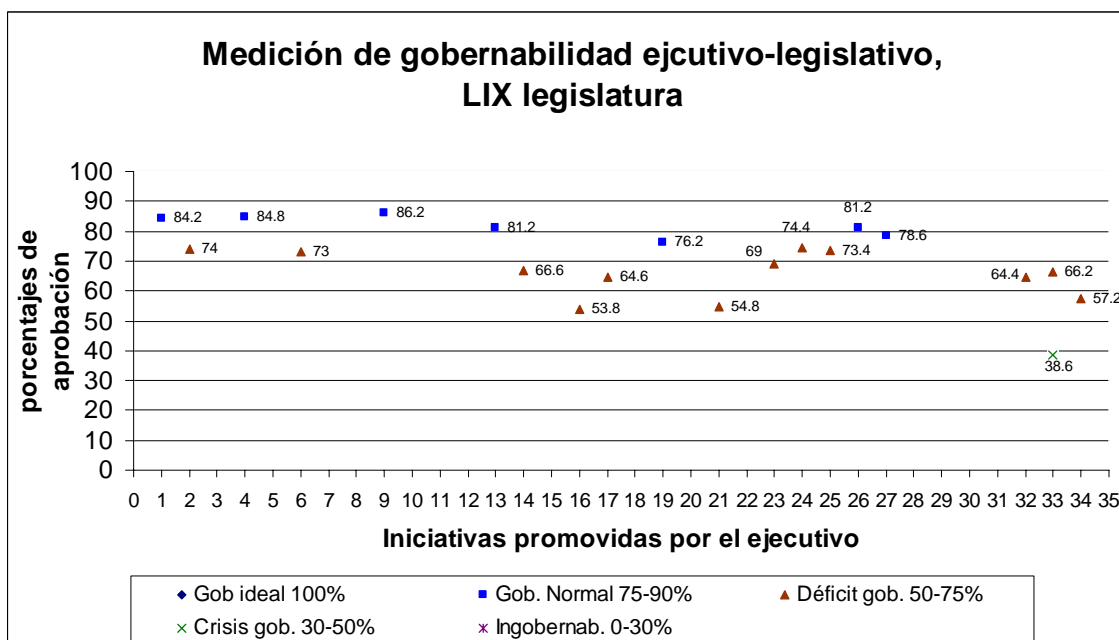


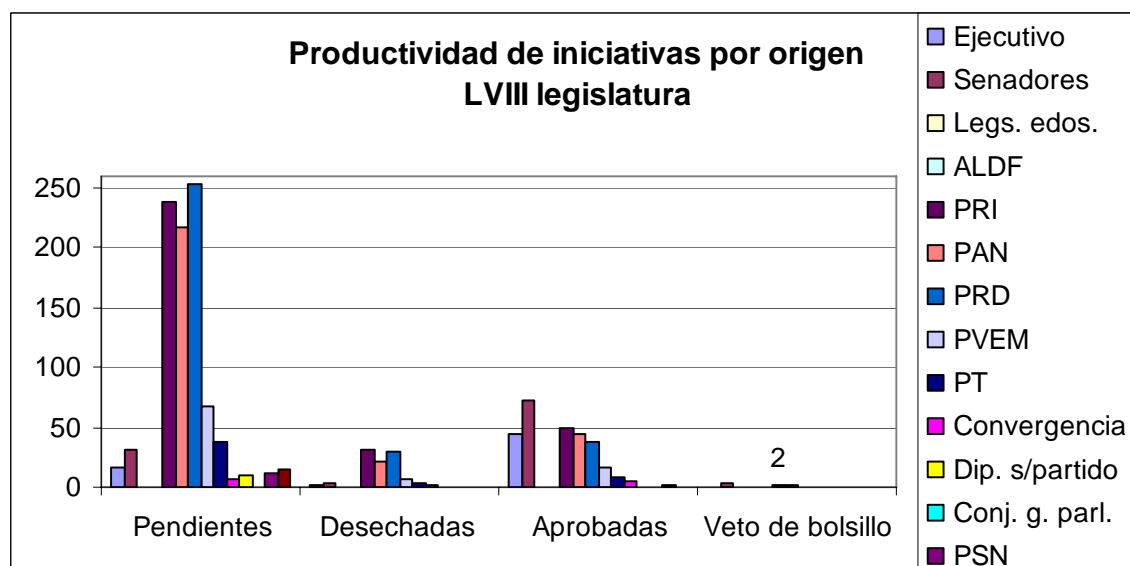
Gráfico en el que se muestra el resultado de la votación de las iniciativas presidenciales, LVIII legislatura (2000-2003) Con base en datos de la tabla 5.

Gráfico de medición de la gobernabilidad en la LIX legislatura (2003-2006)



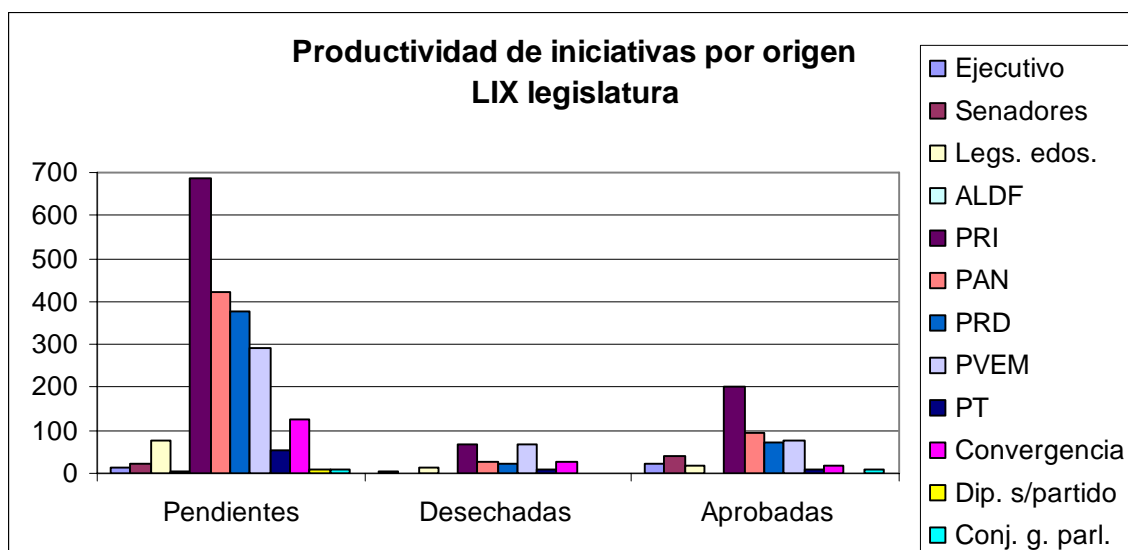
En este gráfico se muestra el porcentaje de votación a favor de las iniciativas presentadas por el ejecutivo en la LIX legislatura (2003-2006) De acuerdo a la clasificación de grados de gobernabilidad legislativa vemos qué iniciativa tuvo una alta votación, cuál tuvo una votación media y cuál una baja votación. Lo anterior es importante en función de los acuerdos de los grupos parlamentarios (coaliciones) además para ubicar un indicador de deliberación parlamentaria.

Productividad de iniciativas por origen LVIII legislatura					Total
	Pendientes	Desechadas	Aprobadas	Veto de bolsillo	
Ejecutivo	16	1	44		61
Senadores	32	4	73	3	112
Legs. edos.					
ALDF					
PRI	239	32	49		320
PAN	217	21	45	2	285
PRD	253	29	38	1	321
PVEM	67	6	16		89
PT	38	4	9		51
Convergencia	6	1	5		12
Dip. s/partido	10				10
Conj. g. parl.					
PSN	11		1		12
PAS	15				15



Productividad de iniciativas por origen LIX legislatura				Total
	Pendientes	Desechadas	Aprobadas	
Ejecutivo	12	3	21	36

Senadores	24	2	39	65
Legs. edos.	78	14	16	108
ALDF	5	0	0	5
PRI	686	67	203	956
PAN	420	27	96	543
PRD	378	22	74	474
PVEM	291	66	77	434
PT	54	9	9	72
Convergencia	126	27	20	173
Dip. s/partido	7	2	0	9
Conj. g. parl.	7	0	9	16
Total	2088	239	564	
	72.224	8.267	19.508	



Referencias

- Aguilar Rivera, José Antonio, (2002), "Oposición y separación de poderes: La estructura institucional del conflicto, 1867-1872" en Casar, María Amparo, y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayorías*, pp. 19-46, CIDE-Taurus, México.
- Altman, David, (2005), "La institucionalización de la Ciencia Política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur" en *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, Ed. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile,
- Altman, David, (2001), "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, números 8 y 9, págs. 385- 410.
- Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, (2003), ed. Konraddenauer-Stiftung.
- Barquín Alvarez, Manuel, (2000) "Debate en torno a la reelección legislativa" en *Revista Debate Legislativo*, No. 2, Anexo# 1, abril, 72 p.
- Béjar Algazi, Luisa, (2003), "La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, enero-abril, Ed. UNAM, pp.203-227.
- Béjar Algazi, Luisa, (2000), "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México" en *Meeting of Latin American Studies Association*, Hyatt Regency Miami, March 16-18, 25 p.
- Bejar Algazi, Luisa, (2006), *Los partidos en el Congreso de la Unión*, FCPyS, UNAM, México.
- Camou, Antonio, (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza y Valdés, México.
- Carey, John M. y Shugart S., Matthew, Negretto, Gabriel (ed.), (2000), "Executive Decree Authority, Cambridge University Press" en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre .
- Casar, María Amparo, 2000, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999" en *Política y gobierno*, volumen VII, número 1, segundo semestre, México.
- -----, 2001, "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso", en *Documentos de Trabajo de Estudios Políticos* 137 (DTEP), CIDE, México.
- -----, 2002, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México" en *Gobernar sin mayoría*, Casar, María Amparo e Ignacio Marván, Coords., CIDE-Taurus, México, pp. 349-368.

- -----, 2008, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006" en *Política y gobierno*, volumen XV, número 2, primer semestre, México
- Casillas, Carlos Enrique, (2000), "El Congreso en el cambio político de México" en *El cotidiano*, ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco marzo-abril, vol. 16, núm.100, pp. 192-197.
- Cassiani Ortiz, Javier, 2004, "Historia y modas intelectuales" en *Historia crítica*, ed. Universidad de los Andes, núm. 028, Colombia.
- Chasqueti, Daniel, *Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones. En el Uruguay (1971-1977)*.
- Chasqueti, Daniel, (2000) "Institutional determinants of the executive legislative relations in presidential regimes: legislative support in Latin American governments and political stability" en *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*, Conferencia de la Latin American Studies Association (Miami: Hyatt Regency) marzo, 42 p.
- Colomer M., Josep, "Reflexiones sobre la Reforma Política en México", 13 p.
- Colomer, Josep, y Negretto, Gabriel, (2003), "Gobernanza con poderes divididos en America Latina" en *Política y Gobierno*, volumen X, número 1, pp. 13-62, México.
- Coppedge, Michael, (1996), "El concepto de la gobernabilidad: Modelos positivos y negativos" Ponencia preparada para el Seminario Internacional sobre "Ecuador: Un problema de gobernabilidad," en *Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES)*, Quito, del 22 al 24 de julio.
- -----, (1994), "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela" en *América Latina Hoy*, junio 008, U. de Salamanca, Salamanca, España.
- -----, (1997), "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems" paper prepared for delivery at the 1997, meeting of the *Latin American Studies Association*, Guadalajara, México, abril 17-19, 22 p.
- -----, (2001), "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America", conference on *Representation and Democratic Politics in Latin America*, organized by the Department of Humanities of the Universidad de San Andrés and the Department of Political Science of the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina, June 7-8, 19 p.
- Cunill Grau, Nuria, (1999), "Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?", en *Nueva Sociedad*, No. 160, marzo-abril.

- Dür, Andreas y Mateo González, Gemma, (2004), “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Un revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea” en *Institut de Ciències Politiques i Socials*, No. 233, ed. Universidad Autónoma de Barcelona, España, 40 p.
- Espinoza Toledo, Ricardo, Weldon, Jeffrey, (2007), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, UAM-Iztapalapa-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Fleury, Sonia, (2000), *Reforma del Estado*, ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), diciembre, pp. 43.
- García Montero, Mercedes y Alcántara, Manuel, (2008), “Institutions and Politicians: and Analysis of the Factors That Determine Presidential Legislative Success” *Working Paper*, No. 348, 58 p.
- García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco, (2002), *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, ed. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, WP núm. 212, Barcelona, 57 p.
- García Montero, Mercedes, (2007), “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos” en *Lateinamerika Analysen*, No. 17,2, Alemania, pp. 31.
- -----, (2008), “Instituciones y actividad legislativa en América Latina” en *Documentos CIDOB*, vol. América Latina 23, Barcelona, 111 p.
- Gutiérrez Herrera, Lucino, Buelna Serrano, María Elvira y Ávila Sandoval, Santiago, (2005), “Dos visiones críticas de la conceptualización histórica” en *Análisis Económico* No. 045, vol. XX, ed. Universidad Metropolitana-Azcapotzalco, México, pp. 142-163.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *Cambio político y renovación constitucional. La gubernatura en México*, 33 pp.
- Hernández, Norzagaray, Ernesto, (2003), “Sistema electoral y sistema de partidos en México (1994-2000)”, en *América Latina hoy*, vol. 33, ed. Universidad de Salamanca, España, pp. 15-38.
- Hochstetler, Kathryn, (2008), “Repensando el presidencialismo: Desafíos y caídas presidenciales en el cono sur” en *América Latina Hoy*, número 49, pp. 51-72. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España.
- Innerarity, Carmen, (2002), “George Tsebelis, Veto Players. How Political Institutions Work” Nueva York, Princeton University y Russell, Sage Foundation, en www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_103_131167997858704.pdf (fecha de consulta 15 de nov. de 2009)

- Instituto Belisario Domínguez Dirección General de Gobierno y Administración Pública, (2008), *Comparativo de las leyes vigentes a octubre de 2008, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, por legisladores del PRI, por los grupos parlamentarios del PRD, convergencia y PT, y las nuevas leyes aprobadas sobre Reforma energética en el ramo petrolero*, Serie Cuadernos de Apoyo, noviembre, 295 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2003), *Elecciones y partidos en México 2000*, 253 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2002), *Reelección Legislativa*, 21 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Parlamentarismo y Presidencialismo (estudio comparado)*, 132 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2002), *Memorias de las reuniones de trabajo para el análisis de las iniciativas en materia eléctrica (6 de agosto-25 de septiembre de 2002)*, octubre 275 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Cuadro comparativo de Agendas legislativas de las tres primeras fuerzas políticas, representadas en la LX legislatura del Senado de la República y análisis de coincidencias*, 53 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2008), *Balance de las iniciativas presentadas desde la LVIII legislatura ante el Congreso de la Unión en materia de participación ciudadana*, Junio 34 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2007), *Cuadro comparativo de Iniciativas presentadas por PAN-PRI-PRD sobre los temas de la Ley para la Reforma del Estado LVIII-LX Legislatura*, mayo, 261 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *La consolidación democrática en México*, Tomo I, 56 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Parlamentarismo y Presidencialismo*, 132 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2007), *Régimen político semipresidencial. El gobierno compartido: propuestas presentadas en las LVIII, LIX y LX Legislaturas en México y funcionamiento del régimen en otros países*, agosto, 61 p.

- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *La consolidación democrática en México: lecciones para el caso mexicano*, Tomo II, 58 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2002), *Reelección Legislativa*, junio 21 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2007), *Reforma del Estado*, LX Legislatura, 2 p.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, (2007), *Régimen Político Semipresidencial. El Gobierno compartido: propuestas presentadas en las LVIII, LIX y LX Legislaturas en México y funcionamiento del régimen en otros países*, agosto, 61 p.
- Jiménez Badillo, Margarita, (2004), "Elementos para una estructuración ideológica y programática de los partidos en la arena parlamentaria: México 1997-2003" en *Reflexión Política*, vol. 6, ed. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, pp.106-136.
- -----, (2007), "Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina", en *OPINIÃO PÚBLICA*, vol. 13, número 1, Junho, p.148-184, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.
- Lanzaro, Jorge, (2001), *Tipos de Presidencialismo y coaliciones Políticas en América Latina*, CLACSO, dirección electrónica: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html>, consultado marzo de 2010.
- Linz, Juan J., (1990a), "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, volume 1, number 1, Winter, pp. 51-69, The Johns Hopkins University Press, USA.
- -----, (1990b), "The Virtues of Parliamentarism" en *Journal of Democracy*, volume 1, number 4, Fall, pp. 84-91, The Johns Hopkins University Press, USA.
- Lujambio, Alonso, (1997), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- -----, (2001), "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Lanzaro Jorge CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Lupia, A. y Strom, K., (1995), "Coalition Termination and Strategic Timing of Parliamentary Elections", en *American Political Science Review*, vol. 89 - 3, pp. 648-665.
- Mainwaring, Scott y Soberg S., Mathew, (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York and Cambridge, Cambridge University Press.

- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford, University Press.
- Mainwaring, Scott y Scully R., Timothy, “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina” en *América Latina hoy*, vol. 16, ed. Universidad de Salamanca, España, pp. 91-108.
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal, “Nivel de desarrollo y democracia: el excepcionalismo latinoamericano 1945-1996” en *América Latina hoy*, vol. 036, ed. Universidad de Salamanca, España, pp. 189-248.
- Mainwaring, Scott, (2005), “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora” en *América Latina hoy*, vol. 41, ed. Universidad de Salamanca, España, pp. 141-173.
- Mainwaring, Scott, (1995), “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 88, abril-junio pp. 115-144.
- Marsteintredet, Leiv, (2008), “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina” en *América Latina hoy*, vol. 49, ed. Universidad de Salamanca, España, pp. 31-50.
- Martínez, Ifigenia, (2001), Coordinadora, *El nuevo poder del Congreso en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Messner, Dirk, “La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto de World economic triangle”, pp. 139-170.
- Mirón Lince, Rosa María y Béjar Algazi, Luisa (coord.), (2003), *El congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 287 p.
- Morineau, Martha, “Iniciativa y formación de las leyes” en *Constituciones constitucionales*, julio-diciembre, núm. 005, ed. UNAM, pp. 277-304.
- Nacif, Benito, (2000), *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Documento de trabajo, número 126, CIDE, México.
- -----, (2002), “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de Partido Centralizado”, enero-marzo, pp. 5-38.
- Navarro, Marc, (2004), “Intereses subestatales en legislativos bicamerales: sobre la cooperación interinstitucional en entornos descentralizados” en *América Latina hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, No. 38, pp. 57-76.
- Negretto, Daniel, (2001), “El constitucionalismo a prueba: decretos legislativos y emergencia económica” en *Isonomía*, ed. CIDE-División de Estudios Políticos, 14 de abril de 28 p.

- Negretto, Daniel, (2003), "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*, ed. Instituto de Investigaciones Sociales, año 65, núm. 1, enero-marzo, México, pp. 41-76.
- Negretto, Gabriel y Colomer M., Josep, (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina" en *Política y Gobierno*, primer semestre de vol. X, núm. 1, pp. 13-61.
- Negretto, Gabriel, (2003), *Minority Presidents and Types of Government in Latin America*, ed. CIDE, 36 p.
- Negretto, Gabriel, (2008), *Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America*, ed. División de Estudios Políticos CIDE, México, 10 de noviembre de, pp. 118-139.
- Nohlen, Dieter, (1997), "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América latina", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel, FCE, México.
- Nolte, Detlef, *Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas. Conferencia magistral y debate*, ed. Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública, 30 p.
- North, Douglass C., (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura en México, México.
- Novaro, Marcos, (1999), "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)", Versiones preliminares de este trabajo se presentaron a los seminarios *Formas de democracia y tipos de presidencialismo en América Latina*, realizado en Santa Cruz de la Sierra en noviembre de 1998, Montevideo, septiembre, organizados por CLACSO, 50 p.
- O'Donnell, Guillermo, (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, number 1, January, pp. 55-69. The Johns Hopkins University Press, USA.
- -----, (1996), "Ilusiones sobre la consolidación" en *Nueva Sociedad*, No. 144, junio-agosto, pp.70-89.
- Ollier, Matilde María, "La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad en Argentina 1999-2003, en *América Latina hoy*, No. 49, Ediciones de Salamanca, España, pp. 73-103.
- Oriol Prats, Joan, *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, ed. IIGC, 26 p.
- Palma, Esperanza, (2000), "El PRD: Proceso de aprendizaje, trayectoria electoral y organización" en *El Cotidiano*, pp. 198-205, UAM Azcapotzalco, México.

- -----, (2004), *Las bases políticas de la alternancia en México*, UAM-Azcapotzalco, México.
- Paoli Bolio, Francisco, José, "La Nueva Ley Orgánica del Congreso" en *Cuestiones y constituciones*, ed. UNAM, enero-junio, núm. 002, pp. 135-157.
- Paramio, Ludolfo, (2002), "La crisis de la política en América Latina" en *América Latina hoy*, No. 32, Ediciones de Salamanca, España, pp. 15-28.
- Pereira, Carlos, Rennó, Lucio y J. Power, Timothy, *Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Unintended Consequences of Reform in the Brazilian Congress*, 36 p.
- Perez Liñán, Aníbal, "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis institucionales en los años noventas" en *América Latina hoy*, No. 026, Ediciones de Salamanca, España, pp. 67-74.
- Perez Liñán, Aníbal, (2008), "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales", en *América Latina hoy*, Ediciones de Salamanca, España, pp. 105-126.
- Pérez Pérez, Gabriel y Valencia Laura, (2004), "El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario" en *Actualidad Contable Faces*, ed. Universidad de los Andes, No. 008, Venezuela, pp. 85-95.
- Potentially Dominant Presidents: *The Combination of Decree Authority and a Strong Veto in Theory and Practice*, 48 p.
- Rodríguez, Reyes, (2000), "El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional" en *Isonomía*, ed. CIDE-ITAM, núm. 13, octubre 14 p.
- Romero, Jorge Javier, (1999), "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", en Walter W, Powell y Dimaggio, Paul, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, pp. 7-75.
- Santiago Campos, Gonzalo, "Procedimiento Legislativo en México a través de su Historia" en *Quórum Legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-UNAM, México, pp. 139-180.
- Scharpf, Fritz W, (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Col., Westview press.
- Sin autor, "Potentially Dominant Presidents: The Combination of Decree Authority and a Strong Veto in Theory and Practice", 48 p.
- Solozabal Echavarría, Juan José, (1981), "Sobre el principio de la separación de poderes" en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) número 24, Noviembre-Diciembre, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España.

- Solozabal Echavarría, Juan José, (1981), "Sobre el principio de la separación de poderes", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 24, noviembre-diciembre, pp. 215-234.
- Stettner Carrillo, Karla y Espinosa Morales, Sandra Isabel, "Seis retos para una democracia de calidad", *Sección: Horizonte Académico*, Boletín 7, 13 p.
- Tsebelis, George, (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism Parliamentary Multicameralism and Multipartyism" en *British Journal of Political Science*, vol. 25, Julio, pp. 289-325, Cambridge University Press, England.
- -----, (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE, México.
- Ugalde, Carlos Luis, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial", pp. 645- 657.
- Valencia Escamilla, Laura, (2005), *La disciplina parlamentaria en México*, UNAM, México.
- -----, (2006), "Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo" en *Sociológica*, No. 62, ed. UAM, septiembre-diciembre de pp. 43-78.
- Valenzuela, Arturo, (2008), "Presidencias latinoamericanas interrumpidas" en *América Latina hoy*, No. 49, ed. Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 15-30.
- Varela Barrios, Edgar, (2002), "La mercantilización de lo público" en *VII Congreso Intenacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 de octubre, 21 p.
- Vilas M. Carlos, "La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares" en *Nueva Sociedad*, pp. 84-171.
- Weldon, J.A. (2002) "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring, S. (comp.), Soberg, Shugart, M. (comp.), Buenos Aires, Paidós, 175-211.
- Zovatto, Daniel, "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana 1996-2002" en *América Latina hoy*, No. 32, ed. Ediciones Universidad.